

# Derechos político-electorales

de los pueblos indígenas,  
afrodescendientes y equiparables



Una mirada desde las entidades federativas

COORDINADORAS

**Araceli Gutiérrez Cortés**  
**Cinthya Citlali Díaz Fuentes**

**IEM**  
INSTITUTO ELECTORAL  
DE MICHOACÁN

**IEPC**  
INSTITUTO ELECTORAL  
GUERRERO







# **Derechos político-electorales** de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables

Una mirada desde las entidades federativas

COORDINADORAS

**Araceli Gutiérrez Cortés**  
**Cintha Citlali Díaz Fuentes**



**Derechos político-electoral de los pueblos indígenas,  
afrodescendientes y equiparables. Una mirada desde  
las entidades federativas.**

Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés  
Mtra. Cinthya Citlali Díaz Fuentes  
(Coord.)

Primera edición, abril de 2024

Coordinación editorial  
**L.C.C. Víctor E. Rodríguez Méndez**

Diseño y diagramación  
**L.D.G. Laura Eugenia García Espinosa**

Fotografía de portada  
**Afrocaracolas, Saberes Itinerantes, A.C.**  
**Coordinación de Comunicación Social**  
**del Instituto Electoral de Michoacán**

Cuidado de la edición  
**Nahomi Reyes Ayala**  
**Manuel Alejandro Vega Sánchez**  
**Axel Ricardo Zamudio León**  
**Susana Gabriela Navarrete Rico**

D.R. © Instituto Electoral de Michoacán  
Calle Bruselas núm. 118, Col. Villa Universidad,  
C.P. 58060, Morelia, Michoacán.

ISBN versión digital: 978-607-69635-0-0  
ISBN versión impresa: 978-607-69635-1-7

El contenido es responsabilidad de las autoras y autores  
y no necesariamente representa el punto de vista del IEM  
y de las otras instituciones participantes.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
siempre y cuando se cite puntualmente la fuente.

Impreso en México. Distribución gratuita. Prohibida su venta.

## CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	<b>11</b>
Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés	
<b>Prólogo</b> .....	<b>15</b>
Dra. Janine M. Otálora Malassis	
Aguascalientes: el reto de garantizar los derechos indígenas en un estado in raíces étnicas.....	21
Hilda Yolanda Hermosillo Hernández	
El camino de las acciones afirmativas en materia indígena en Baja California y sus resultados.....	31
Olga Viridiana Maciel Sánchez	
Presencia indígena y afroamericana en territorio sudcaliforniano: una mirada al ejercicio de los derechos político-electorales.....	65
Chikara Yanome Toda	
Los retos de la participación de personas indígenas en Campeche .....	77
Fátima Gisselle Meunier Rosas	
Derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Chiapas .....	91
Edmundo Henríquez Arellano Valeria Guadalupe Cruz Castillo	
Chihuahua: pueblos indígenas, afrodescendientes y posibles comunidades equiparables en materia político-electoral.....	109
Claudia Arlett Espino	
Derechos político-electorales de los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes en la Ciudad de México .....	125
Carolina del Ángel Cruz	

<p>Los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables en el estado de Coahuila de Zaragoza.....</p> <p>Karla Verónica Félix Neira</p> <p>Clara Patricia Mújica Valdez</p>	143
<p>Una aproximación a la realidad de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas del estado de Colima.....</p> <p>Arlen Alejandra Martínez Fuentes</p>	173
<p>Una aproximación a la reivindicación de los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas asentados en el estado de Durango.....</p> <p>Norma Beatriz Pulido Corral</p>	183
<p>El análisis de contexto como un mecanismo de auto adscripción de mujeres afrodescendientes para ejercer derechos políticos en el Estado de México .....</p> <p>Karina Ivonne Vaquera Montoya</p>	205
<p>Derechos políticos de las poblaciones en vulnerabilidad y los indígenas en Guanajuato .....</p> <p>Luis Miguel Rionda</p>	213
<p>Guerrero y sus sistemas normativos, pueblos que están haciendo historia .....</p> <p>Cinthya Citlali Díaz Fuentes</p>	243
<p>La construcción de una democracia incluyente e intercultural, experiencias en el estado de Hidalgo.....</p> <p>Ariadna González Morales</p>	273
<p>La exigencia del derecho de autogobierno y de representación política de las comunidades indígenas en Jalisco .....</p> <p>Zoad Jeanine García González</p> <p>Guadalupe Lucía Sánchez Vital</p>	295
<p>Conquistas indígenas en Michoacán.....</p> <p>Araceli Gutiérrez Cortés</p> <p>Marlene Arisbe Mendoza Díaz de León</p> <p>Carol Berenice Arellano Rangel</p> <p>Viridiana Villaseñor Aguirre</p>	323

<p>Hacia un marco de inclusión político-electoral de las personas indígenas y afromexicanas en Morelos: acciones afirmativas implementadas .....</p> <p>Mayte Casalez Campos</p>	363
<p>Medidas afirmativas y acciones compensatorias en favor de los pueblos originarios: la experiencia desde el estado de Nayarit .....</p> <p>Benjamín Caro Seefóo</p>	399
<p>Radiografía de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afrodescendientes en Nuevo León.....</p> <p>Alfonso Roiz Elizondo</p>	419
<p>Elecciones y nombramientos, los pueblos indígenas y afromexicanos de Oaxaca en la escena pública.....</p> <p>Zaira Alhelí Hipólito López</p>	441
<p>Los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en el estado de Puebla, avances y desafíos .....</p> <p>Sofía Marisol Martínez Gorbea</p>	467
<p>Avance en la protección de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Querétaro.....</p> <p>María Pérez Cepeda</p>	501
<p>Los derechos políticos-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, y la población afrodescendiente en el estado de Quintana Roo: su evolución y desafíos .....</p> <p>Elizabeth Arredondo Gorocica</p>	519
<p>Los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en San Luis Potosí: avances y perspectivas.....</p> <p>Agustín Ávila Méndez Zelandia Bórquez Estrada</p>	549
<p>Sinaloa: estado abundante en etnias, cultura y tradiciones.....</p> <p>Judith Gabriela López Del Rincón</p>	591

Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades étnicas de Sonora .....	611
Benjamín Hernández Avalos	
Derechos político-electorales de las personas indígenas y afroamericanas: una mirada desde Tabasco .....	635
Rosselvy del Carmen Domínguez Arévalo	
Lesly Nallely Frías Hernández	
Ana Gabriela Ríos Villanueva	
Derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables en Tamaulipas .....	673
Mayra Gisela Lugo Rodríguez	
Derechos político-electorales de los pueblos indígenas y equiparables de Tlaxcala .....	677
Erika Periañez Rodríguez	
Yedith Martínez Pinillo	
Los pueblos indígenas y afroamericanos en el estado de Veracruz.....	703
Mabel Aseret Hernández Meneses	
Paola Herrera Galindo	
Los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, en el estado de Yucatán .....	719
Delta Alejandra Pacheco Puente	
Comunidades indígenas y afrodescendientes en el estado de Zacatecas .....	731
Elia Olivia Castro Rosales	

## PRESENTACIÓN

**Araceli Gutiérrez Cortés<sup>1</sup>**

Sin duda, la caída de la gran Tenochtitlan el 13 de agosto de 1521, que consolidaría la conquista por Hernán Cortés en lo que hoy es territorio mexicano, nos llevó al nacimiento de una raza mestiza cuya cultura y costumbres se separarían de las de aquellos pueblos originarios que no se mezclaron y que aún prevalecen. Esos pueblos hoy están en un proceso de reivindicación de derechos que cuando México se formó como Estado independiente no supo garantizar; lejos de ello, formó un sistema jurídico y cultural hegemónico y excluyente de grupos sociales discriminados.

El diseño de esa nación que se comenzó a construir cuando se alcanzó la independencia no fue hecho para una sociedad pluricultural. En 1830, Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora apostaban por eliminar la palabra *indio* para que este sector de la población se fusionara con el resto de la sociedad, y de esta manera no hubiera una distinción entre *indios* y *no indios*, con la visión de construir un país civilizado (González Luna, 2012, p. 94).

Esto propició que las instituciones y el funcionamiento del Estado posicionaran al castellano sobre cualquier otra lengua indígena, lo que llevó también a las personas de los pueblos originarios a priorizar el español para abrirse camino hacia la educación, la salud, la seguridad pública, la gobernabilidad en general y esto, evidentemente, destinó a desaparecer las culturas y las lenguas de los pueblos originarios.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho Electoral, maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y en Derecho Procesal Constitucional, licenciada en Derecho. Se ha desempeñado como asesora parlamentaria en el Senado de la República y cuenta con más de 10 años de experiencia en materia electoral. Fue coordinadora del libro *Consultas en Pueblos y Comunidades Indígenas: Experiencias del Instituto Electoral de Michoacán 2011-2019*. Consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán por el periodo 2017-2024, del cual fue presidenta del periodo septiembre de 2019 a agosto de 2020. Presidenta del Colegio de Abogadas de Michoacán A.C. por el periodo 2023-2024. Imparte cátedra de Derecho Electoral en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



Bajo ese orden de ideas, la presente obra busca explorar en cada una de las entidades federativas el contexto y la situación actual del ejercicio de los derechos, no solo de los pueblos indígenas, sino también afrodescendientes o grupos equiparables, lo que comprende una descripción precisa desde los antecedentes hasta la actualidad; con ello, el objetivo es que esta obra muestre una radiografía completa en el país sobre el estatus del ejercicio de los derechos político-electorales de los referidos grupos.

Es importante destacar que las autoras y los autores de los textos que aquí se presentan son personas que de cerca han visto, gestionado o participado en los distintos procesos sociales, políticos o legislativos que hoy se reflejan en este libro, lo que permite afirmar que quienes escriben conocen de primera mano no solo los hechos, sino el contexto en sus propias entidades.

Lo anterior se presenta con una estructura que refleja desde datos estadísticos, referencia a reformas legislativas, resoluciones jurisdiccionales y/o movimientos sociales que han activado el ejercicio de los derechos, hasta la descripción de casos relevantes, participación de mujeres o evolución de contextos específicos que nos permitirá tener el panorama completo en la República Mexicana, así como identificar los retos que tenemos en los temas que se abordan.

Esperamos que las lectoras y los lectores disfruten de un texto colaborativo y rico en contenidos como se construyó este proyecto editorial, con lo que se busca hacer un aporte al acervo documental de lo construido desde el ámbito electoral en lo relativo al ejercicio de los derechos políticos de pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y/o grupos equiparables.

No puedo dejar de agradecer la colaboración y apoyo en primer lugar del Instituto Electoral de Michoacán, por hacer posible la publicación de esta obra, así como su impresión y registro ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor; al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, por su colaboración en la coordinación de esta obra a través de la consejera electoral Cynthia Citlali Díaz Fuentes, así como en el diseño y estructura. De igual forma, quiero agradecer a la Asociación Mexicana

de Consejeras Estatales Electorales, A.C. (AMCEE), a la Red Nacional de Consejeras y Consejeros para una Democracia Incluyente, A.C. (RENACEDI), y a la Red Cívica, A.C., porque a través de sus integrantes, consejeras y consejeros electorales de las distintas entidades federativas se logró la recopilación del presente.

**Fuentes de información:**

Estrada Saavedra, M. (2017, marzo 6). El levantamiento zapatista de 1994. *Arqueología Mexicana*. Recuperado de <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-levantamiento-zapatista-de-1994>

González Luna, A. M. G. (2012). La política lingüística en México entre Independencia y Revolución (1810-1910). *Rumbos del hispanismo en el umbral del Cincuentenario de la AIH, Vol. 8, 2012* (VIII. Lengua / coord. por Patrizia Botta; Sara Pastor (ed. lit.), ISBN 978-88-7806-203-0. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7535648>

Munguía Salazar, A., Delgadillo Díaz Leal, L. G., & Victoria de la Rosa, S. (2017). La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 27 (2).

Paramio, L., Labastida Martín del Campo, J., & Camou, A. (Eds.). (2001). *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina* (1. ed.). México: UNAM, Siglo XXI Editores.

## PRÓLOGO

**Janine M. Otálora Malassis<sup>1</sup>**

En el constante camino hacia una sociedad más justa y equitativa, se hace evidente la necesidad de abordar las desigualdades históricas y actuales que enfrentan los pueblos indígenas, personas afrodescendientes y otros grupos equiparables. La construcción de una democracia inclusiva, que tome en cuenta sus opiniones y proteja sus derechos, se convierte en un imperativo moral y social. En este contexto, las acciones afirmativas emergen como herramientas poderosas y transformadoras.

Las acciones afirmativas, de acuerdo con el Glosario Electoral publicado recientemente, son una herramienta esencial para dismantelar las barreras sociales que limitan el pleno ejercicio de los derechos político-electorales y para reconocer la participación de las personas pertenecientes a grupos vulnerables. Estos grupos incluyen personas mayores, con discapacidad, de la diversidad sexual, jóvenes, indígenas y afrodescendientes, entre otros (Astudillo, C. y de Hoyos Koloffon, G., 2022)<sup>2</sup>.

De esta forma, las acciones afirmativas son un medio para representar y garantizar el reconocimiento y protección a la diversidad; lo cual lleva a que las personas puedan ejercer sus derechos en un plano de igualdad sustantiva. En este sentido, las acciones

1 Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de la Sorbonne en París, Francia. Se desempeñó como secretaria técnica de ponencia en el Consejo de la Judicatura Federal durante una década (1996-2006). En el TEPJF ha fungido como secretaria instructora de ponencia en la Sala Superior (2006-2013); magistrada presidenta de la Sala Regional Ciudad de México (2013-2016) y titular de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, en la cual cabe mencionar, tuvo la oportunidad de poner en marcha este órgano de acceso a la justicia que se ha consolidado como una instancia a favor de los pueblos originarios de nuestro país. En el 2016 fue designada por el Senado de la República como Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por un periodo de 9 años, órgano que presidió de noviembre 2016 a enero 2019.

2 Véase: *Glosario Administrativo Electoral* (Ed. Tirant lo Blanch).

afirmativas son políticas diseñadas para corregir las desventajas sistémicas y estructurales que han afectado a estos grupos durante generaciones. Reconocen la necesidad de nivelar el campo de juego que ha estado marcado por la discriminación, la marginalización y la falta de acceso equitativo a oportunidades. Estas políticas buscan, en esencia, garantizar la igualdad de oportunidades y promover la inclusión en todas las esferas de la sociedad, particularmente, en la democracia mexicana.

La importancia de las acciones afirmativas radica en su capacidad para restablecer el equilibrio y abordar las brechas existentes. Frecuentemente, las acciones afirmativas pueden ser vistas como una forma de otorgar beneficios extraordinarios a ciertos sectores de la población. Sin embargo, es crucial comprender que estas políticas no buscan privilegios injustos, sino corregir las injusticias históricas, sociales y económicas que han afectado a estos grupos. La implementación de acciones afirmativas no se trata de negar oportunidades a otras personas, sino de reconocer que algunos grupos han enfrentado barreras y obstáculos adicionales debido a prejuicios y discriminación arraigados en nuestras estructuras sociales. Es una manera de asegurar que todos tengan igualdad de oportunidades para prosperar y contribuir plenamente a la sociedad.

Al brindar a los pueblos indígenas, personas afrodescendientes y otros grupos equiparables la oportunidad de participar activamente en la toma de decisiones, las acciones afirmativas no solo empoderan a estos grupos, sino que también enriquecen la sociedad en su conjunto. La diversidad de perspectivas y experiencias fortalece la toma de decisiones y promueve una mayor comprensión y empatía entre los diferentes segmentos de la población. Al garantizar que todos los grupos tengan una voz en la configuración de políticas y programas, se construye una democracia más representativa y participativa, donde son consideradas las necesidades y realidades de toda la ciudadanía. Asimismo, la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, personas afrodescendientes y otros grupos equiparables, se genera un espacio propicio para el diálogo intercultural y el respeto mutuo.

Es importante destacar que las acciones afirmativas no son una solución única ni aislada, sino parte de un proceso más amplio

de transformación social. La educación, la sensibilización y el fortalecimiento de los marcos legales son elementos esenciales para lograr una democracia inclusiva y equitativa a largo plazo. Además, la implementación de estas políticas debe ir acompañada de un enfoque colaborativo y consultivo, que permita a los propios grupos afectados tener voz y participación activa en el diseño y evaluación de dichas medidas.

A medida que avanzamos hacia el futuro, es nuestra responsabilidad colectiva trabajar en conjunto para construir una democracia que refleje la diversidad y respete los derechos de todos los ciudadanos. Las acciones afirmativas son un vehículo para lograrlo, una herramienta poderosa que nos invita a reconocer las desigualdades históricas y a construir un futuro más equitativo y solidario.

En estas páginas, exploraremos en profundidad el contexto de los derechos político-electorales de los grupos mencionados, lo que son y la relevancia de las acciones afirmativas en la búsqueda de una democracia inclusiva y equitativa; al igual que su implementación en las diferentes entidades federativas de la República mexicana. A través de un análisis integral de datos poblacionales, legislación y contexto sociopolítico, las y los autores presentan un panorama sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afro mexicanas en conjunto con el impacto de las acciones afirmativas y las instituciones electorales enfocadas en la protección de sus derechos político-electorales.

En este sentido, la publicación de obras como esta es sumamente relevante ya que son cruciales para concientizar y promover la igualdad y la justicia social. Estas publicaciones permiten entender las luchas históricas y las demandas de estos grupos marginados. Asimismo, proporcionan una visión más completa de las realidades y los desafíos que enfrentan las personas indígenas, afrodescendientes y grupos equiparables, en el ámbito electoral.

Al analizar datos poblacionales de forma minuciosa y enfocada, como hacen las y los autoras en esta obra, permiten que el público lector comprenda la realidad demográfica de una sociedad a través de la composición étnica, el género, la edad y la distribución geográfica de la población. Esta información resulta indispensable para identificar desigualdades y brechas que requieren atención y,

también, proporciona una visión más precisa de las necesidades y desafíos de poblaciones indígenas, afroamericanas y equiparables, permitiendo la implementación de políticas públicas y acciones afirmativas adecuadas.

Otro acierto de la obra es que presenta el contexto sociopolítico actual de los grupos cuyos derechos se estudian. Lo cual es esencial para comprender los factores que influyen en el funcionamiento de una democracia. Comprender las dinámicas sociales, las tensiones políticas y los desafíos estructurales ayuda a desarrollar estrategias y políticas efectivas. El análisis del contexto sociopolítico implica examinar las relaciones de poder, la distribución de recursos, la participación ciudadana y los intereses de diversos actores en la sociedad. Esto permite identificar oportunidades de cambio y diseñar intervenciones que promuevan una mayor inclusión, participación ciudadana y equidad en la toma de decisiones. Igualmente, las y los autores profundizan en el tema al evaluar la participación política de las mujeres de los grupos materia de estudio y algunos casos relevantes de violencia política contra mujeres de esos grupos en las entidades federativas contempladas. Al considerar el contexto en el que se desarrolla una democracia, se pueden abordar de manera más efectiva los obstáculos y desigualdades que impiden una participación plena y significativa de todas y todos los ciudadanos.

En esta línea de pensamiento, la obra es sumamente valiosa porque contrasta dicha información con las leyes existentes y, así, examina su aplicabilidad en el contexto actual; lo que permite identificar posibles vacíos legales, inconsistencias o áreas de mejora. Una democracia sólida se basa en una legislación inclusiva, equitativa y respetuosa de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía, poder consultar obras como esta, permiten conocer la realidad mexicana y trabajar para la promoción de la democracia que necesitamos.

De esta forma, el libro fomenta una gobernanza más efectiva e impulsa la construcción de una democracia que atienda a las necesidades de toda la ciudadanía. Mediante un proceso de reflexión crítica que se ve plasmado en cada artículo, la obra permite que las y los lectores obtengan un panorama completo y pasen por un pro-

## PRÓLOGO

· ceso similar mediante el cual se promueve la participación política  
· inclusiva y contribuye a construir una democracia más equitativa y  
· representativa, donde los derechos políticos-electorales de todas las  
· personas sean garantizados.

· Espero que esta obra sea para el público lo que fue para mí  
· leerla, una luz en la temática crucial de los derechos político-electo-  
· rales y acciones afirmativas dirigidas a las personas indígenas, afro-  
· mexicanas y grupos equiparables. Que sea un motor de motivación  
· a contribuir activamente en la construcción de un mundo donde la  
· diversidad sea celebrada y los derechos de todas las personas sean  
· protegidos.



# Aguascalientes: el reto de garantizar los derechos indígenas en un estado sin raíces étnicas

Hilda Yolanda Hermosillo Hernández<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el estado; III. Protocolos y agendas; IV. Acciones afirmativas; V. Simulación, un obstáculo para la inclusión efectiva; VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

En Aguascalientes no hay reconocimiento de pueblos y comunidades que desciendan de las sociedades originarias del territorio mexicano; es decir, aquellas que existieron previo a la llegada de los conquistadores europeos. El estado cuenta con una superficie de 5 mil 680 kilómetros cuadrados y se localiza en el norte y centro-occidente mexicano, en la región conocida como “Aridoamérica”, que se caracteriza por un clima seco semidesértico, escasa biodiversidad y pocas fuentes de agua. Siglos atrás, estas condiciones resultaron poco favorables para la agricultura y, con ello, para el desarrollo cultural. Las únicas poblaciones precolombinas de las que se tiene registro eran nómadas que solían desplazarse por grandes distancias, carecían de vivienda fija y solo se asentaban, de manera temporal,

<sup>1</sup> Licenciada en Comunicación e Información por la Universidad Autónoma de Aguascalientes y maestrante en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Cuauhtémoc, Plantel Aguascalientes. Entre 2008 y 2018 se desempeñó como periodista en distintos medios de comunicación locales, desde donde llevó a cabo la cobertura de temas relativos a derechos humanos, medio ambiente, política y procesos electorales. En 2019 incursionó en el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (IEE) como jefa de Prensa y Difusión Institucional, puesto que ejerció hasta septiembre de 2021, cuando fue designada como consejera electoral del Consejo General del IEE. Actualmente preside la Comisión Permanente de Igualdad Política y No Discriminación y el Comité Editorial.

durante el invierno. Estos grupos humanos que nunca llegaron a constituirse en una civilización homogénea se dedicaban a la caza, la pesca y la recolección, y sus integrantes eran conocidos genéricamente por otras tribus como “chichimecas”, que significa “bárbaros” a causa de su conducta violenta.

La presencia de estas tribus complicó el proceso de conquista. A principios del siglo XVI, el obispo de la Nueva Galicia —territorio al que entonces pertenecía Aguascalientes— escribió que a manos de los chichimecas “han muerto diez veces más españoles en número [de los] que costó toda la conquista de la Nueva España” (De la Mota y Escobar, 1966, citado por Gómez, 2001, p. 8). Sin embargo, los españoles no desistieron de su incursión en estos territorios, ricos en yacimientos de plata y otros minerales, lo que detonó la llamada “Guerra chichimeca” en la que varios pobladores fueron prácticamente exterminados, previo a la fundación de la Villa de la Asunción de las Aguas Calientes, el 22 de octubre de 1575.

En la actualidad, se considera que la presencia de representantes de pueblos originarios, comunidades indígenas y afrodescendientes es consecuencia de los fenómenos migratorios dentro y fuera del país, en donde la movilización territorial atiende a diversas causas.

## **II. Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el estado**

La Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes (2015) establece, en su artículo 2.º, que no existe el asentamiento de pueblos originarios y comunidades indígenas que conserve sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y que sean conscientes de su identidad, aun cuando históricamente tales pueblos y comunidades existieron, pero fueron asimilados a la población. No obstante, dicha legislación reconoce la presencia de personas de origen étnico procedentes de otras entidades federativas que transitan o residen temporal o permanentemente dentro de su territorio, a quienes se garantiza la protección de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, indumentaria y rasgos culturales.

El Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2020) identificó 2,539 personas mayores de tres años que hablan alguna lengua indígena, principalmente náhuatl, mazahua, mixteco y zapoteco; de éstas, una de cada diez no domina el español. Adicional a ello, 22,425 personas se autorreconocen como afromexicanas o afrodescendientes; es decir, como nacidas fuera de África con antepasados de dicho continente.

Número de habitantes.	1,425 607
Porcentaje de población afroamericana.	1.6% (22,425 personas)
Porcentaje de población que habla una lengua indígena.	0.17% (2,539 personas)
Pueblos y lenguas que se identifican en esta entidad y porcentaje de cada uno de ellos.	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2020)

Las autoridades locales dicen tener conocimiento de grupos autoadscritos como chichimecas, nahuas, mayas, zapotecas, mixtecas, otomíes, totonacas, mazahuas, purépechas, mixes, tarahumaras y chapanecas cuyos miembros se encuentran —en su mayoría— en tránsito, aunque también se sabe de familias de origen indígena con más de 30 años de residencia (Congreso del Estado, 2021).

Los grupos indígenas y afrodescendientes equivalen a 1.6 por ciento y 0.17 por ciento de la población aguascalentense —respectivamente— lo que podría parecer mínimo frente a la diversidad y riqueza cultural existentes en otras partes del país, cuyas comunidades ascienden a 7 millones 364 mil 645 y 2 millones 576 mil 213 personas. Sin embargo, ello no exime a las autoridades electorales, como órganos de Estado, de su obligación de garantizar el respeto a los derechos político-electorales de las personas indígenas y afroamericanas a través de acciones orientadas a revertir las dinámicas de exclusión a las que históricamente han estado sometidas, a fin de lograr su participación plena en la vida democrática de la entidad, en consonancia con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> y los tratados internacionales.

En su artículo 2.º, párrafos primero y segundo (2001), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que la nación tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA, 2016) califica como indispensable el respeto de los derechos específicos de estos pueblos incluyendo los político-electorales a la diferencia, la no discriminación, a la libre determinación, a la autoadscripción, al acceso a la justicia, a la consulta, a la preservación de su lengua y a la participación política. Su tutela tiene como propósito disminuir las barreras lingüísticas, sociales y económicas que afectan a las personas indígenas respecto a otros segmentos de la sociedad.

Bajo esta premisa, y con la finalidad de asegurar su derecho a participar de manera plena y efectiva en las decisiones que les afectan, el Instituto Estatal Electro-

<sup>2</sup> En adelante CPEUM.

ral de Aguascalientes<sup>3</sup> ha realizado acciones a favor de la ciudadanía procedente de pueblos originarios y comunidades indígenas, mismas que van desde la implementación de protocolos de actuación, agendas inclusivas, así como la implementación de medidas de acción afirmativa para la designación de autoridades electorales y el registro de candidaturas.

### **III. Protocolos y agendas**

El 5 de diciembre de 2020, el Consejo General del Instituto aprobó el Protocolo de Atención para las Personas Pertenecientes a Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas a través del acuerdo identificado con la clave CG-A-47/2020, un instrumento elaborado con el propósito de establecer directrices de actuación orientadas al pleno ejercicio de los derechos político-electorales de estos colectivos en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos en el estado, así como de garantizar su debida participación en procesos democráticos. Lo anterior, en cumplimiento a la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, identificado bajo el número de expediente TEEA-JDC-016/2020, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (TEEA). Entre los alcances de dicho documento, destaca contar con intérpretes idóneos, ampliar criterios en materia de registro de candidaturas, tomar en cuenta las diferencias culturales, verificar que las poblaciones indígenas sean consultadas cuando se toman medidas susceptibles de afectarlos, así como facilitar su participación en candidaturas, consejerías electorales, además de actividades de observación y capacitación electoral.

Asimismo, el órgano colegiado aprobó la Agenda Inclusiva Permanente y el Manual de Buenas Prácticas para la Atención de Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad el 31 de diciembre de 2020, por medio del acuerdo identificado con la clave CG-A-53/2020, en el que se garantiza el pleno acceso a los derechos de petición en materia política, a la información, de reunión, de libertad de expresión y difusión de ideas, a la autoadscripción, a la diferencia, a la no discriminación, a la libre determinación y a la consulta. Con ello, se cumplió con la sentencia recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, con número de expediente TEEA-JDC-018/2020.

### **IV. Acciones afirmativas**

Se conoce como medidas de acción afirmativa a aquellas que, con un carácter temporal, se encuentran orientadas a posicionar a determinadas personas y grupos en un

---

3 En lo sucesivo Instituto.

contexto de desventaja, exclusión o discriminación basada en el género, orientación sexual, origen étnico, condición socioeconómica, o cualquier otro rasgo individual, con la intención de favorecer un equilibrio en ciertas situaciones (Ruiz, 1994). Este tipo de mecanismos tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material, un elemento fundamental de todo Estado democrático de derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resultan discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, justificando así el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, siempre que éstas sean objetivas y razonables, tal y como lo advierte el criterio jurisprudencial 43/2014 “**Acciones afirmativas**. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material” emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Si bien la acción afirmativa entraña un trato diferenciado en busca de reducir brechas de participación política, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965) menciona, en su artículo 1.º, numeral 4, que “las acciones adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de asegurarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales —como lo son los derechos político-electorales— no se considerarán como medidas de discriminación”; en ese sentido, las medidas afirmativas indígenas buscan asegurar la participación de personas de origen étnico en cargos de elección popular por medio de la generación de condiciones de equidad entre estas y el resto de la población.

El Instituto, como organismo público local electoral, tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de interdependencia, indivisibilidad y progresividad, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1.º de la CPEUM, en el que, además, se prevé la prohibición de todas las formas de discriminación. Por ello, en los procesos electorales 2020-2021 (IEE, Acuerdo CG-A-54/2020) y 2021-2022 (IEE, Acuerdo CG-A-90/2021), instrumentó acciones afirmativas para afianzar el acceso efectivo de representantes de grupos en situación de vulnerabilidad<sup>4</sup> a la conformación de Consejos Distritales y Municipales Electorales, así como en la postulación candidaturas en la elección de 2021 (IEE, Acuerdo CG-A-26/21), a través de la que se renovaron el Congreso y los 11 ayuntamientos del estado.

4 Entendiéndose por “grupos en situación de vulnerabilidad o de atención prioritaria” a aquellas personas pertenecientes a la comunidad LGBTQI+, personas con alguna discapacidad, mayores de sesenta años y personas indígenas, de conformidad con el párrafo segundo, del efecto identificado con el número 4, de la sentencia TEEA-JDC-018/2020, emitida por el TEEA.

En el caso de la designación de organismos electorales, la cuota pasó de reservar un 10 por ciento de los cargos a los sectores vulnerables en general, bajo la condición de las fórmulas fueran integradas por personas del mismo grupo, en 2021, a cuatro cuotas del 4 por ciento cada una dirigida a integrantes de la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad permanente, adultos mayores de sesenta años y personas indígenas, en 2022.

Es importante señalar que para la elección de 2022 no se contó con acciones afirmativas en el registro de candidaturas, debido a la naturaleza unipersonal del cargo en disputa: la gubernatura del estado.

## **V. Simulación, un obstáculo para la inclusión efectiva**

El 4 de abril de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó el Acuerdo INE/CG337/2021, mediante el que, entre otras cuestiones, llevó a cabo el registro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, ordenando la postulación de fórmulas integradas por personas que se autoadscribieran como indígenas en las circunscripciones electorales.

Para tal efecto, fue necesario que los partidos políticos nacionales y coaliciones presentaran las constancias que acreditaran la existencia del vínculo efectivo de sus candidaturas con la comunidad a la que decían pertenecer, para lo que se les solicitó anexar a su solicitud de registro, elementos para verificar que fueran originarias o descendientes, prestaron en algún momento servicios comunitarios o desempeñaron cargos tradicionales, participaron en reuniones de trabajo para mejorar o resolver conflictos en las instituciones, o bien, se desempeñaron como representantes de alguna comunidad o asociación indígena.

Al tratarse de un instrumento novedoso, las acciones afirmativas pueden ser susceptibles de ser aprovechadas mediante la postulación de personas que se autoadscriban a un grupo en situación de vulnerabilidad, sin serlo, con miras a ocupar cargos reservados para sus integrantes.

Un ejemplo de este comportamiento puede ser consultado en la sentencia recaída al expediente SUP-JDC-659/2021 y su acumulado, en la que la Sala Superior del TEPJF determinó que quienes conformaron la fórmula de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, registrada en la posición seis de la segunda circunscripción plurinominal por el Partido Acción Nacional (PAN), no cumplían con el requisito de ser o pertenecer a una comunidad indígena.

Las candidaturas propietaria y suplente —ambas originarias de Aguascalientes— se identificaron como “chicahuales” palabra que en náhuatl se emplea para

calificar como “fuerte y determinado”, y con la que se conoce a una celebración que tiene suceso cada 25 de julio en el municipio de Jesús María, que consta de una serie de representaciones de las batallas entre moros y cristianos. “Esto rememora la pelea que los españoles provocaron para contrarrestar del poder a los musulmanes de la península ibérica en el año 700”, de acuerdo con el portal de internet de la instancia de Cultura y Turismo (2022).

El promovente argumentó que los chichahuales no forman parte de la comunidad de indígenas a las que se refiere el artículo 2.º constitucional, entendiéndolas como las descendientes de las que se encontraban asentadas en el actual territorio nacional antes de la conquista, sino que un sacerdote de la religión católica la agrupó “hace muchos años” tanto en Zacatecas como en Aguascalientes. Sin embargo, este agravio se declaró infundado por falta de evidencia documental que comprobara que este colectivo no cabe en la definición de pueblos originarios o comunidades indígenas.

## VI. Conclusión

Aguascalientes es un estado cuyas condiciones climáticas y geográficas imposibilitaron echar raíz a los pueblos indígenas, aunque no por ello su historia se encuentra exenta de la presencia de personas procedentes de etnias, así como de personas afromexicanas, quienes han arribado tanto en forma transitoria como permanente. Ambos colectivos son considerados como grupos en situación de vulnerabilidad, también conocidos como de atención prioritaria, frente al imperativo de contrarrestar contextos de desventaja, sin que esto constituya discriminación para sí o para otros segmentos poblacionales que no enfrentan limitantes para el ejercicio de sus derechos.

En materia político-electoral, para que las acciones afirmativas no se vacíen de sentido con la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como representantes de grupos de atención prioritaria sin serlo, recae sobre las autoridades electorales el reto de corroborar que quienes pretendan ocupar los espacios destinados —en este caso a personas indígenas— realmente ostenten dicha calidad. Lo anterior, mediante elementos objetivos y sin menoscabo del derecho a la autodeterminación, con la finalidad de asegurar que verdaderamente beneficien a quienes se encuentran dirigidas, pues sólo de esta manera cumplirán con la vocación para la que fueron creadas.

Si bien la democracia, como forma de gobierno, consta —a grandes rasgos— de autoridades electas por voto popular a través de una regla de mayorías, su funcionamiento óptimo se logra una vez que todos los sectores de la sociedad ejercen sus derechos de participación a plenitud (Bobbio, 1991). En consecuencia, la poca o nula presencia de comunidades indígenas y pueblos originarios en Aguascalientes

y regiones como el bajío, no debe ser un impedimento para la creación de políticas públicas y canales de involucramiento orientados al fortalecimiento de la diversidad cultural en los órganos de representación y toma de decisiones.

## Referencias

- Alfonso Ruiz, Miguel (1994). Discriminación inversa o igualdad.
- Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid, Sistema. Recuperado de: [http://culturadh.org/ue/wp-content/files\\_mf/144977835110.pdf](http://culturadh.org/ue/wp-content/files_mf/144977835110.pdf)
- Congreso del Estado de Aguascalientes (2021). Legislatura de Aguascalientes escucha propuestas de grupos indígenas para armonizar la ley en la materia (Boletín de prensa 050). Recuperado de [https://congresoags.gob.mx/sala\\_de\\_prensa/boletin/descarga/508](https://congresoags.gob.mx/sala_de_prensa/boletin/descarga/508)
- Congreso del Estado de Aguascalientes (2015). Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Primera sección. Recuperado de <https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/web/viewer.html?file=../Archivos/1190.pdf#page=1>
- Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se aprueba el Protocolo de Atención para las personas pertenecientes a pueblos originarios y Comunidades Indígenas, en cumplimiento a la Sentencia recaída al Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del ciudadano* identificado bajo el número de expediente TEEA-JDC-016/2020, emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes (CG-A-47/2020).
- Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes [EEI] (2020). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se emite la Agenda Inclusiva Permanente y el Manual de Buenas Prácticas para la Atención de Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad*. CG-A-53/2020 .
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM] (2001). Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221)
- Gómez Serrano, J. (2001). *La guerra chichimeca, la fundación de Aguascalientes y el exterminio de la población aborigen (1548-1620)*. Un ensayo de reinterpretación. *Caleidoscopio - Revista Semestral de Ciencias Sociales y Humanidades* , 5(10), 7–67. <https://doi.org/10.33064/10crscsh334>
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes [IEE] (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se designan a las y los ciudadanos que integrarán los consejos distritales electorales para el proceso*

*electoral local 2021-2022, así como las sedes en donde se instalarán cada uno de estos* (CG-A -90/2021).

- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes [IEE] (2020). Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual *se designan a las y los ciudadanos que integrarán los consejos distritales y los consejos municipales electorales para el proceso electoral concurrente ordinario 2020-2021, así como las sedes en donde se instalarán cada uno de estos* (CG-A-54/2020). Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes [IEE] (2021)
- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes [IEE] (2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se emiten los *lineamientos que contienen las cuotas a favor de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ y las que presentan discapacidad alguna para el proceso electoral concurrente ordinario 2020-2021*, en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente identificado con la clave SM-JDC-59/2021 (CG-A-26/21).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] (2020) *Censo de Población y Vivienda 2020*. Consultable en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197728.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197728.pdf)
- Instituto Nacional Electoral [INE] (2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad supletoria, se registran las candidaturas a diputaciones al Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos nacionales y coaliciones con registro vigente, así como las candidaturas a diputadas y diputados por el principio de representación proporcional, con el fin de participar en el proceso electoral federal 2020-2021 (INE/CG337/2021).
- Instancia de Cultura y Turismo (2022). Feria de los Chichahuales. Recuperado de [turismo.jesusmaria.gob.mx](http://turismo.jesusmaria.gob.mx)
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2016) *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (1965). Convención Internacional sobre la *Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Recuperado de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd_SP.pdf)
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [SUP] (2014). *Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material (Jurisprudencia 43/2014)*. *Gaceta de*

- Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 7(15), 12-13. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=ACCION>
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [SUP] (2021). Expedientes SUP-JDC-659/2021 Y SUP-JDC-854/2021 acumulados. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0659-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0659-2021.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes [TEEA] (2020). Sentencia que tiene por acreditada la omisión legislativa parcial, por la falta de regulación de derechos indígenas en la Constitución Política del Estado de Aguascalientes (Expediente TEEA-JDC-016/2020). Recuperado de [http://teeags.mx/estrados/autos-yo-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20ElectORALES%20del%20y%20la%20Ciudadana%20\(JDC\)/JDC\\_2020/JDC\\_016\\_2020/011.%20Sentencia%20TEEA-JDC-016-2020.pdf](http://teeags.mx/estrados/autos-yo-acuerdos/Juicio%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Pol%C3%ADtico-%20ElectORALES%20del%20y%20la%20Ciudadana%20(JDC)/JDC_2020/JDC_016_2020/011.%20Sentencia%20TEEA-JDC-016-2020.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes [TEEA] (2020). Sentencia definitiva, que revoca la Resolución CG-R-13/2020, en la que Consejo General del Instituto Estatal Electoral, respondió la consulta formulada por Salma Luévano Luna, en su carácter de presidenta del colectivo “Juntos por el camino de la diversidad” (Expediente TEEA-JDC-018/2020). Recuperado de [http://teeags.mx/category/estrados-electronicos/?d=L0p1aWNpbyBwYXJhIGx-hIFByb3RIY2Npw7NuIGRIIGxvcyBEZXJIY2hvicyBQb2zDrXRpY28tIE-VsZWN0b3JhbGVzIGRlCB5IGxhIENpdWRhZGFuYSAoSkRDKS9KR-ENfmjAyMC9KRENfMDE4XzIwMjA%3D&m1dll\\_index\\_get=0](http://teeags.mx/category/estrados-electronicos/?d=L0p1aWNpbyBwYXJhIGx-hIFByb3RIY2Npw7NuIGRIIGxvcyBEZXJIY2hvicyBQb2zDrXRpY28tIE-VsZWN0b3JhbGVzIGRlCB5IGxhIENpdWRhZGFuYSAoSkRDKS9KR-ENfmjAyMC9KRENfMDE4XzIwMjA%3D&m1dll_index_get=0)

# El camino de las acciones afirmativas en materia indígena en Baja California y sus resultados

Olga Viridiana Maciel Sánchez<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. ¿Cómo inicio el camino de las acciones afirmativas en materia indígena en Baja California?; III. El camino de las impugnaciones; IV. Una mirada a las comunidades indígenas, a los criterios ordenados y a la consulta indígena; 1. Evaluación de presencia indígena en Baja California (Criterio de proporción y diversidad de población indígena); Del Criterio Etnolingüístico; Criterio de Autoadscripción; 2. La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión; 3. De la Diversidad de etnias en Baja California; 4. Plan de trabajo para la consulta indígena; Primera etapa; Segunda etapa. De la consulta; Espacios incluyentes; El Covid-19; Celebración de los foros informativos; ¿Qué se consultó a los pueblos y comunidades indígenas?; V. Tercera Etapa. Emisión de las Acciones afirmativas; VI. Efectividad y resultado de las acciones afirmativas; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho con mención honorífica; con especialidad en justicia electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y maestría en Estudios Electorales por la Universidad de San Martín, Argentina, en coordinación con la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es consejera electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California y presidenta de la Asociación Mexicana de Consejeras y ex Consejeras Estatales Electorales; es miembro de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente. Se ha desempeñado como secretaria de estudio y cuenta del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California y en diversos cargos en materia electoral, así como catedrática de la Facultad de Derecho en la Universidad Autónoma de Baja California. Además, ha colaborado en diversas publicaciones de revista y obras literarias con temas en la materia electoral.

## I. Introducción

Baja California es un estado para los pueblos y comunidades indígenas de todo el país, ya que alberga comunidades indígenas nativas, siendo los kumyai, kiliwa, cucapá, pa ipai, cochimí, y ku'ahl, así como otras comunidades asentadas en nuestro territorio, acogiendo un total de 71 etnias hablantes de las 68 que establece el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales (Indígenas, 2008), por lo que implicó un amplio trabajo y despliegue de acciones por parte del Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), para garantizar el derecho político electoral de dichas comunidades, al no contar con datos claros sobre las mismas. El presente capítulo nos llevará a dar una mirada en retrospectiva de cómo el IEEBC, a partir de la petición que formuló un ciudadano para la emisión de acciones afirmativas en materia indígena, encaminó un despliegue de acciones tanto administrativas como jurisdiccionales para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres y hombres pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en el estado, esto en el marco del Proceso Electoral 2020-2021.

Además, este capítulo expondrá las impugnaciones derivadas con motivo de usurpaciones o suplantación de la identidad indígena, así como los retos que continúan al día de hoy, y los avances que se proponen para vencer estos obstáculos a efecto de garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas con miras al Proceso Electoral 2023-2024.

## II. ¿Cómo inicio el camino de las acciones afirmativas en materia indígena en Baja California?

El 17 de septiembre de 2018 el ciudadano Édgar Montiel Velázquez, autoadscribiéndose como indígena mixteco, realizó por escrito ante el IEEBC, una consulta relativa a las medidas compensatorias que habría de implementar el IEEBC en favor de los pueblos y comunidades indígenas para el Proceso Electoral Local 2018-2019, solicitando a su vez la implementación de diversas acciones afirmativas en materia indígena, misma que hacía consistir en las siguientes:

Respecto a la elección de diputaciones, solicitaba que:

1. *Por el principio de mayoría relativa.* En el distrito electoral local en el que hubiese mayor cantidad de población indígena los partidos políticos deberían postular a una persona indígena que contara con vínculo comunitario.
2. *Por el principio de representación proporcional.* En la lista de representación proporcional que presente cada partido político debería postularse,

dentro de los tres primeros lugares, una candidatura de una persona indígena que cuente con vínculo comunitario.

En cuanto a los ayuntamientos, solicitaba que:

3. *Por el principio de mayoría relativa.* En cada planilla que registrara cada partido político, debería haber, al menos, un candidato a regidor o regidora indígena con vínculo comunitario.
4. *Por el principio de representación proporcional.* En la lista que se conformara con las planillas que no resultaron ganadoras, asignar regidores y regidoras de representación proporcional, debería estar dentro de los primeros dos lugares, un candidato o candidata indígena con vínculo comunitario.

Además, que los partidos políticos deberían ajustar todas sus postulaciones para cumplir con estas reglas y con el principio de paridad.

### III. El camino de las impugnaciones

El citado ciudadano, con fecha 16 de octubre del 2018, interpuso un medio de impugnación ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (TJEBEC) a fin de controvertir la falta de respuesta del Consejo General a su escrito de petición, al cual se le asignó la clave RI-24/2018.

Sin embargo, el 18 de octubre del 2018, es decir, dos días posteriores a la interposición del recurso, el consejero presidente del Consejo General del IEEBC emitió el oficio número JEEBC/CGE/2096/2018, con el que dio respuesta al escrito de Edgar Montiel Velázquez, mismo que fue notificado de manera personal el día 19 del mismo mes y año.

En razón de lo anterior, el ciudadano amplió su demanda ante el TJEBEC, y ésta fue admitida como RI-27/2018.

Es así que el 9 de noviembre del 2018 el TJEBEC dictó sentencia en ambos expedientes RI-24/2018 y RI-27/2018 acumulados (TJEBEC, 2018), desechando el recurso de inconformidad RI-24/2018 por actualizarse la causal de sobreseimiento relativa a la desaparición de las causas que motivaron la interposición del recurso y revocando el oficio IEEBC/CGE/2096/2018 emitido por el consejero presidente del Consejo General del IEEBC, al considerar que carecía de competencia para dictarlo, ordenando los efectos siguientes:

#### EFFECTOS DE LA SENTENCIA

1. Revocar el oficio IEEBC/CGE/2096/2018, dictado por el presidente del Consejo General.

2. El consejero presidente en un plazo de dos días contados a partir de la notificación de la presente resolución, deberá turnar a la comisión competente la solicitud de medidas compensatorias presentada por el actor, órgano del Instituto que deberá analizar, investigar y solicitar a todas aquellas autoridades que considere pertinentes, información relacionada con comunidades indígenas en el Estado, siendo algunas de estas, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (CDI) y el Consejo Estatal de Población, (CO-NEPO); realizado el dictamen de la consulta, se deberá turnar al Consejo General para su discusión y en su caso aprobación. El procedimiento que desahogue el Consejo General y la comisión correspondiente deberá atender los plazos legales y reglamentarios establecidos para tal efecto. Asimismo, deberá informarse al recurrente las actuaciones realizadas.
3. Una vez que resuelva el Consejo General el dictamen correspondiente y notifique al actor, deberá comunicar/o a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes, adjuntando las constancias pertinentes ...

Es así como el 20 de diciembre de 2018, el Consejo General del IEEBC aprobó el Dictamen Uno (IEEBC, Dictamen Uno, 2018) de la Comisión Especial de Igualdad de Género y no Discriminación, en cumplimiento de la sentencia mencionada en el punto anterior, dando respuesta a la solicitud de información presentada por el recurrente, declarando improcedente la solicitud de medidas compensatorias presentada por el ciudadano (ídem).

Para arribar a tal conclusión, el IEEBC consideró que es atribución del Instituto Nacional Electoral (INE) definir la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales, mediante la aplicación de diversos criterios para definir la conformación tanto de los distritos electorales federales como de los distritos electorales locales, los cuales están vinculados a diferentes factores como: número de distritos de cada entidad federativa, equilibrio poblacional, distritos integrados con población indígena, integridad municipal, compacidad, tiempos de traslado, continuidad geográfica y factores socioeconómicos y accidentes geográficos, encontrándose que el Estado de Baja California, conforme a los acuerdos INE/CG/59/2017 (INE, 2017) e INE/CG508/2017 (INE, 2017), la representatividad de la población indígena no alcanzaba los porcentajes determinados para que se considerasen municipios y/o distritos indígenas, ya que son sólo aquellos donde el 40 por ciento o más de su población total es indígena.

Se concluyó que, al no cumplirse el criterio porcentual de representatividad que la autoridad nacional determinó, no era posible adoptar medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que aunado a que la

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (CDI), con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015 en el estado de Baja California, señala que únicamente los municipios de Ensenada, Mexicali y Tijuana contaban con presencia de población indígena, al contar por lo menos con 5,000 personas indígenas.

Derivado de la anterior determinación, el 26 de diciembre de 2018, el ciudadano Edgar Montiel interpone un medio de impugnación en contra del citado Dictamen Uno, quedando radicado en el TJEBEC como medio de impugnación MI-40/2018.

El 22 de enero del 2019 el TJEBEC dictó sentencia dentro del MI-40/2018 (TJEBEC, 2019) por parte del TJEBEC, mediante el cual confirma el Dictamen Uno al estimar que el mismo se encontraba ajustado a derecho.

Inconforme con dicha sentencia emitida por el TJEBEC, el ciudadano Edgar Montiel Velázquez impugnó ante la Sala Regional Guadalajara el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Guadalajara)<sup>2</sup>, quedando radicada como juicio ciudadano SG-JDC-11/2019 (Sala Guadalajara TEPJF, 2019). El 7 de febrero de 2019 se emitió sentencia, confirmando la sentencia emitida por el TJEBEC, en función de que tanto la autoridad administrativa electoral como el Tribunal local consideraron una serie de actos en favor de las personas indígenas se efectúan cuando existe una población determinante, situación que concordaba con lo desarrollado por el INE, aunado a que no se les estaba imposibilitando su derecho a aspirar a una posición pública y, por tanto, su derecho a ser postulado no se impedía al no haberse dictado medidas compensatorias.

Y aunque parecía que todo había acabado y quedaba suficientemente discutido y confirmado, aún quedaba la última instancia, por lo que el ciudadano recurrió la sentencia emitida por la Sala Guadalajara e interpuso un recurso de reconsideración, el cual quedó radicado como SUP-REC-28/2019 ante la Sala Superior del TEPJF.

Catorce días después, el 20 de febrero de 2019, la Sala Superior dictó sentencia dentro del SUP-REC-28/2019, determinando revocar la sentencia SG-JDC-11/2019 de la Sala Guadalajara, y ordenó al IEEBC llevar a cabo una serie de acciones que ayudaran a revertir en el estado la desigualdad en la representación indígena.

¿Por qué arribó a tal conclusión? La Sala Superior del TEPJF señaló que más allá de considerarse el porcentaje poblacional que representa a los pueblos y comunidades en el estado, la autoridad electoral debía evaluar la implementación de acciones afirmativas a partir de la visión de que estas acciones les permitieran acceder a la representación y participación efectiva en la vida política de tales grupos en situación de desventaja, y no debía considerar el porcentaje como el único parámetro para arribar a tal conclusión.

2 En lo consecutivo Sala Guadalajara.

Además, que debía atender las circunstancias particulares del estado y no sólo la concentración poblacional indígena, tales como:

1. **El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materias de la elección**, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción administrativa en los órganos en los que se vería integrados.
2. **La proporción total de población indígena respecto al total de población estatal**, dado que éste es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal.
3. **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.
4. **La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes**, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de Baja California, entre otras, que justificadamente permitan identificar campos de oportunidad en los que se puedan adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa, así como posibilidades de que accedan a espacios de poder público.

Es así como el Instituto Electoral tuvo que emprender otra visión a partir de una perspectiva multicultural, lo que implicaba grandes retos para poder garantizar los cuatro elementos señalados por la propia sentencia.

#### **IV. Una mirada a las comunidades indígenas, a los criterios ordenados y a la consulta indígena**

Lo primero que realizó el IEEBC fue enfocar su mirada en los pueblos y comunidades indígenas, ya que Baja California tiene una particularidad respecto a otros estados del país, pues además de contar con comunidades nativas también concentra una gran diversidad de comunidades que se encuentran asentadas en el territorio.

Además, tiene el deber de visualizar el contexto histórico de los pueblos y las comunidades indígenas con relación al poco o nulo ejercicio de sus derechos político-electorales, toda vez que es un hecho público que las mujeres y hombres de estos pueblos y comunidades han sido segregados e, incluso, impedidos por completo en la participación de las decisiones de orden público, vulnerando sus derechos humanos de forma reiterada y sistemática.

En la actualidad se han reforzado los esfuerzos para que se reconozcan de manera plena sus derechos, y no existiendo ninguna otra forma, más que sean ellas y ellos mismos quienes se manifiesten, por ello se ha promovido que esto se garantice mediante la elaboración de consultas previas, libres e informadas.

Por ello, las consultas en materia indígena han adquirido relevancia en la garantía de todos sus derechos, y en especial sobre aquellas medidas administrativas o legislativas que deban adoptar las autoridades en torno a los pueblos y comunidades, ya que la consulta es el mecanismo para garantizar su participación en las decisiones estatales que puedan afectarlos o contravenir directa o indirectamente a sus intereses.

De esta forma, la consulta indígena es un derecho de carácter colectivo, y al mismo tiempo es una obligación del Estado, razón por la que, para su efectivo ejercicio y eficaz aplicación, es pertinente que cumpla con los parámetros indispensables que garanticen el cumplimiento de estándares internacionales, así como los principios y características que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han definido en sus ejecutorias.

El 10 de febrero de 2020, de acuerdo con la normativa interna del Instituto Electoral<sup>3</sup>, se remitió a la Comisión mediante oficio número IEEBC/CGE/177/2020, suscrito por la Presidencia del Consejo General, la sentencia SUP-REC-28/2019, así como el respectivo plan de trabajo y cronograma de actividades para su análisis y estudio y, en su caso, dictaminación.

Se advirtió de la propia sentencia que se debía elaborar un estudio para la implementación de acciones afirmativas en materia indígena, mismas que deberían ser aplicables al Proceso Electoral Local 2020-2021, cuyo estudio debía considerar los cuatro factores o criterios antes señalados, es decir:

1. El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materias 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 en cuestión.
4. La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes.

<sup>3</sup> Que de conformidad con el artículo 38 Bis 1, inciso i) del Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral, son atribuciones de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación el impulsar acciones para promover la participación política de acuerdo con los principios de igualdad de género y no discriminación, por lo que derivado de la naturaleza del asunto turnado, relativo al análisis a efecto de determinar la viabilidad de la implementación de medidas y/o criterios que garanticen los derechos político-electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas, considerando que es un grupo en situación de vulnerabilidad y se debe garantizar su derecho a la no discriminación, esta Comisión Especial resulta competente para desempeñar los trabajos de estudio, análisis y opinión del asunto encomendado y presentar un proyecto de Dictamen para su acuerdo definitivo.

Es así que el 13 de febrero de 2020 la Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación del IEEBC emitió el acuerdo de radicación, asignándole la clave CEIGND/AAMIBC/001/2020 de los asuntos turnados, determinando girar oficios al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC) y a El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), a fin de que pudieran colaborar con el IEEBC en el desarrollo de las actividades necesarias para formular el plan de trabajo respectivo.

## **1. Evaluación de presencia indígena en Baja California (criterio de proporción y diversidad de población indígena)**

Cabe precisar que, en cuanto al punto relativo a, la proporción total de población indígena respecto al total de población estatal, esto representó un reto, toda vez que no existían datos actualizados, por lo que el criterio que se determinó fue el de mayor concentración absoluta de población indígena. Para ello, la información obtenida del INPI se basó en el Censo de Población y Vivienda 2010, por lo que a nivel local solo se contaba con el número absoluto de población indígena y de hablantes de alguna lengua indígena. Y el criterio de autoadscripción se recogió de la Encuesta Intercensal 2015.

Para el análisis de este eje, se partió de lo establecido en el artículo 1.º, de la Constitución General, como fundamento de los derechos de igualdad y no discriminación, considerados como transversales, debe ser vinculado con los derechos político-electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Así como de lo mandado en el artículo 2.º, de la Constitución Federal, el que reconoce que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena debía ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplicarían las disposiciones sobre pueblos indígenas. De igual manera, el artículo constitucional en cita, en su apartado A, fracción III, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electores o designados, en un marco que

respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

La presencia indígena de los pueblos y comunidades asentadas en el estado de Baja California, era necesario adoptar el criterio fundamental de la autoadscripción, a fin de atender el mandato constitucional, así como en consideración de los diversos criterios etnolingüísticos y de asentamientos físicos; al respecto, el siguiente texto nos permite reflexionar sobre la identidad indígena en México, (INE, 2019):

Tal como lo señala la lingüista, escritora y activista de la comunidad Mixe, Yásnaya Elena Aguilar Gil, la categoría indígena es ajena a las propias comunidades originarias: "... Es una categoría política transitoria e históricamente determinada... En la mayoría de las lenguas indígenas esa palabra ni siquiera existe" (Tovar 2019). Sin embargo, para el Estado Mexicano "lo indígena" se convirtió en una clasificación importante para determinar, entre otros temas, políticas públicas, programas, estrategias e identificación de dichos pueblos, que como lo señala el origen de la palabra en latín, "habían nacido allí" o eran "originarios".

Dicha categoría ha servido para identificar estas comunidades frente a los Estados, no obstante, cada país ha determinado de forma diferente quién es quién no es una perteneciente a una comunidad indígena.

La identidad indígena en México se reconoce —en la mayoría de los casos— por autoadscripción, basta con que alguien se identifique como indígena para que el Estado así lo reconozca. Este parámetro está previsto, como se mencionó, en la Constitución Política y en los censos poblacionales oficiales. No obstante, para inscribirse en algunos programas sociales o acceder a ciertas becas, se solicita hablar una lengua indígena o tener algún documento oficial que lo acredite, ratifique o informe la calidad indígena, el cual debe ser emitido por alguna autoridad federal, estatal, municipio o ejidal.

En el país resulta sumamente peligroso constreñir la identidad indígena a la lengua, pues como han demostrado los censos poblacionales, son menos las personas las que hablan lenguas indígenas que las que se identifican como tal. El proceso de mestizaje tuvo como consecuencia que el español se considerara por mucho tiempo el idioma oficial y no fueron pocas las lenguas indígenas que desaparecieron a través de las generaciones, como producto de las políticas de homogeneización de la población mexicana. De acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 60% de las lenguas mexicanas están en riesgo de desaparecer (Osorio, 2012).

## **Del criterio etnolingüístico**

De conformidad con la información del INPI, en el estado coexisten comunidades de pueblos indígenas originarios: Kiliwas con un total de 129 personas indígenas, Kumiais con 1181 sujetos, Pai Pai con 468 personas, Cucapás con 476 y Cochimi sin hablantes registrados(†)7, que en su conjunto suman un total de 2,254 personas, las cuales representan un 2.17% de la población indígena en la entidad; así como también población indígena asentada que es originaria de diferentes partes del país, sumando un total de 283,055 personas indígenas por criterio de autoadscripción, que representa el 8.5% del total de la población estatal y 104,088 hablantes de alguna lengua indígena.

Por otra parte, fue posible identificar que la población indígena se encuentra asentada en 5 municipios, los cuales son:

- Ensenada con 48,550, lo que representa un 10.0% de su población municipal;
- Mexicali con 11,852, lo que representa un 1.2% de su población municipal;
- Tecate con 2,608, lo que representa un 2.5% de su población municipal;
- Tijuana (Velasco, 2008) con 37,222, que representa un 2.2674% de su población y;
- Playas de Rosarito con 3,854, lo que representa un 4.0% de su población municipal.

Personas que en suma (104,088) representan el 3.1% de la población total radicada en dichas circunscripciones municipales.

## **Criterio de autoadscripción**

Por otra parte, conforme al XIII Censo General de Población 2010, realizadas por el INEGI, en Baja California habitan 3,155,070.

Para determinar la población indígena, en aquel momento el INEGI determinó dos criterios: primero, un criterio basado en la etnolingüística (personas que hablan alguna lengua indígena); segundo, un criterio basado en la población indígena habitante en hogares censados.

Los resultados que nos aporta bajo los dos criterios descritos son: 2.71% de habitantes (85,643) son población en hogares censales indígenas, de los cuales el 1.44% son mayores de 3 años y hablan alguna lengua indígena.

<b>III.1 Hablantes de lengua indígena y población indígenas en Baja California, Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI</b>						
Municipio	Población municipal	Población municipal de 3 años o más	Personas de 3 años o más, hablantes de alguna lengua indígena		Población indígena	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Ensenada	<b>466814</b>	<b>428553</b>	<b>23762</b>	<b>5.09%</b>	<b>46411</b>	<b>9.94%</b>
Mexicali	936826	863858	40369	0.43%	8451	0.90%
Tecate	<b>101079</b>	<b>92883</b>	<b>812</b>	<b>0.80%</b>	<b>1973</b>	<b>195%</b>
Tijuana	159683	1428592	12124	0.78%	26444	1.70%
Playas de Rosarito	<b>90668</b>	<b>83579</b>	<b>997</b>	<b>1.10%</b>	<b>2364</b>	<b>2.61%</b>
Total	3155070	2897465	41731	1.44%	85643	2.71%

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2011).

Sin embargo, al observar lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Federal para el reconocimiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas, además de los dos criterios utilizados por el INEGI en 2010, se reconoce que la conciencia de la identidad indígena es criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones para pueblos indígenas, para lo que INEGI adopta el criterio de conciencia de identidad (conocido también como autoadscripción o autorreconocimiento) en la Encuesta Intercensal 2015, los resultados en cuanto a la población que se autoadscribe indígena en Baja California es el 8.54% (283,166) de la población indígena.

<b>III.2 Población total y su distribución según autoadscripción indígena y hablantes de lengua indígena en Baja California, Encuesta Intercensal 2015, INEGI</b>						
Municipio	Población municipal	Población municipal de 3 años o más	Personas de 3 años o más, hablantes de alguna lengua indígena		Autoadscripción indígena	
			Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Ensenada	486639	462140	23523	5.09%	87790	18.04%
Mexicali	988417	941669	5933	0.63%	45961	4.65%
Tecate	102406	97355	974	1.00%	12811	12.51%
Tijuana	1641570	1559361	13878	0.89%	126565	7.71%
Playas de Rosarito	96734	91779	1496	1.63%	9867	10.20%
Total	3315766	3152304	45804	1.45%	282994	8.53%

Fuente: Encuesta Intercensal 2015, (INEGI, 2016).

Del análisis presentado en las tablas anteriores, se desprende que existía un cambio porcentual significativo entre lo que contabiliza el Censo de Población y Vivienda 2010 y la autoadscripción indígena considerada en la Encuesta Intercensal 2015.

Las personas de 3 años o más hablantes de alguna lengua indígena presentan datos porcentuales muy similares, sin embargo, existía un aumento porcentual en todos los municipios, con excepción de Ensenada que se mantiene constante. Así, a fin de establecer la presencia indígena considerando los tres criterios vertidos en la Constitución General que refiere a la población indígena y sus asentamientos, los hablantes de lengua indígena y la autoadscripción indígena en Baja California, se desprende el siguiente análisis:

- a) De los cinco municipios que comprenden el Estado de Baja California respecto al porcentaje de hablantes de lengua indígena de 3 años y más, con base a la Encuesta Intercensal 2015 tenemos que el más alto porcentaje corresponde a Ensenada (5.09%). En segundo lugar, se encuentra Playas de Rosarito (1.63%). En tercer término, Tecate (1.00%), seguido por Tijuana (.89%) y Mexicali (.63%) en cuarto y quinto sitio respectivamente.
- b) Con relación al segundo criterio, referente al porcentaje de población indígena, con base en la Encuesta Intercensal 2015, se obtiene que el mayor porcentaje corresponde a Ensenada (9.94%). Playas de Rosarito es segundo lugar (2.61%). En tercer sitio, Tecate (1.95%). Tijuana es cuarto lugar (1.70%) y finalmente Mexicali (.90%), quinto sitio.
- c) Por último, con respecto al criterio de autoadscripción conforme a los órdenes de importancia, con base en la Encuesta Intercensal 2015, se obtiene que Ensenada (18.04%) es el de mayor porcentaje. Tecate es segundo lugar (12.51%). Playas de Rosarito se encuentra posicionado en tercero (10.20%). Tijuana es cuarto lugar (7.71%). Mexicali (4.65%) es quinto lugar.

La siguiente tabla resume los tres criterios y las posiciones en las que se encuentra cada municipio:

<b>III.3 Resultados considerando los tres criterios considerados en la CPEUM con respecto a la población indígena en Baja California</b>				
Municipio	Personas de 3 años o más, hablantes de alguna lengua indígena	Población indígena	Autoadscripción indígena	Lugares
Ensenada	5.09%	9.94%	18.04%	1
Mexicali	0.63%	0.90%	4.65%	5
Tecate	1.00%	1.95%	12.51%	2

Tijuana	0.89%	1.70%	7071%	4
Playas de Rosarito	1.63%	2.61%	10.20%	3
<b>Total</b>	<b>1.45%</b>	<b>2.71%</b>	<b>8.53%</b>	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010, (INEGI, 2011); Encuesta Intercensal 2015, (INEGI, 2016).

De lo anterior, se puede concluir que:

1. El municipio que destaca de manera preponderante es Ensenada, que concentra porcentualmente la mayor cantidad de indígenas del Estado en los tres criterios considerados en la Constitución Federal.
2. En un segundo sitio se encuentra Tecate. Si bien en dos de los tres criterios es superado por Playas de Rosarito (personas de 3 años o más hablantes de alguna lengua indígena y población indígena), es el criterio de autoadscripción que se sitúa en tercer sitio.
3. Posteriormente, se encuentra Playas de Rosarito, que es segundo sitio en dos de los tres criterios (personas de 3 años o más hablantes de alguna lengua indígena y población indígena).
4. Tijuana se consolida en cuarto sitio, mismo que obtiene en los tres criterios. No pasa inadvertido que Tijuana concentra aproximadamente la mitad de la población del Estado. En números absolutos con respecto a Tecate, concentra 15.43 más población. Referente a Playas de Rosarito, concentra 17.20 veces más población, no obstante, se encuentra por debajo de ambos municipios en los tres criterios.
5. Finalmente, Mexicali se ubica en quinto lugar en los tres criterios.

Dadas las consideraciones anteriores se podía afirmar que la identidad indígena refiere una característica personal, como lo es, por ejemplo, la preferencia sexual o la identidad de género. De ahí, que, a fin de reconocer la presencia indígena, la identidad indígena o autoadscripción se convierte en el criterio fundamental para la determinación de las acciones afirmativas por parte de esta autoridad, en la comprensión de que es posible conocer la pertenencia de las personas a comunidades indígenas, en las que se asuma como propios rasgos sociales y pautas culturales que caracterizan a los miembros de dichos pueblos.

### Contexto actual en Baja California al 2020

Ahora bien, actualmente, de acuerdo con los datos del último Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI, 2020), en México somos 126,014,024 de mexicanas y mexi-

canos, de los cuales el 2.99 por ciento viven en Baja California. Referente a los datos de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, el censo cuenta con tres variables destacables y uno para personas afromexicanas:

- a) Personas de 3 años y más que hablan una lengua indígena;
- b) Personas en hogares indígenas;
- c) Personas que se autoadscriben indígenas;
- d) Personas afromexicanas

En cuanto a “personas de 3 años y más que hablan una lengua indígena” tenemos que en el país existen 7,364,645 de las cuales 49,130 radican en Baja California representando el 0.67 por ciento del nivel nacional; Si comparamos el dato de personas en hogares indígenas, de los 11,800,247 que habitan en México, 102,613 están en nuestra entidad, siendo el 0.87 por ciento del total nacional; Considerando el dato de auto adscripción tenemos que en Baja California existen 285,679 personas que se consideran indígenas que comparando con el total de la población en la Entidad (3,769,020) tenemos un peso relativo del 7.58 por ciento de la población<sup>4</sup>; finalmente de los 2,576,213 afromexicanos en México tenemos que en Baja California existen 64,362 es decir, el 2.50 por ciento del total nacional.

Las cifras nacionales ayudan a ubicar la estratificación de la población de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanos. No obstante, los comparativos estatales nos mostrarán un contexto puntual de la importancia del tema y su relevancia en Baja California. Los datos descritos se presentan en la tabla 1.

La población en Baja California de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, por municipio. Ahora bien, al realizar el análisis con un comparativo estatal encontramos lo siguiente:

- a) La auto adscripción por municipio, Tijuana es donde más personas se consideran indígenas, con un 44.14 por ciento (126,104); en segundo lugar, es Mexicali, con 17.13 por ciento (48,948); Ensenada es tercero, con 16.15 por ciento (46,148); en cuarto lugar, San Quintín con 15.08 por ciento (17,250); Los restantes municipios de Playas de Rosarito y Tecate son los que menor población que se considera indígena concentran, siendo 3.82 por ciento (10,922) y 3.67 por ciento (10,477) respectivamente.
- b) San Quintín es el municipio que concentra una mayor cantidad de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas en comparación con los demás municipios en las dos variables; personas, 3 años y más, hablan lengua indígena representa un 35.11 por ciento, personas en hogares indí-

<sup>4</sup> La auto adscripción es una característica que mide el Censo de Población y vivienda 2020 con el Cuestionario ampliado, los datos por municipio se describen en la tabla.

genas un 34.95 por ciento. El dato es relevante porque la comparación de población total de la entidad San Quintín solo alcanza el 3.12 por ciento, siendo el segundo municipio con menor densidad poblacional solo por encima de Tecate, es decir, San Quintín concentra una importante cantidad de integrantes de pueblos y comunidades indígenas. En cuanto a las personas que se consideran Indígenas, tenemos la cantidad de 43,080 (autoadscripción);

- c) El segundo municipio en importancia de personas pertenecientes de los pueblos y comunidades indígenas es Tijuana. Del total de los 49,130 indígenas registrados, las personas del segmento 3 años y más que hablan una lengua indígena, una cuarta parte se encuentra en Tijuana, con un 25.09 por ciento; en lo que respecta a personas en hogares indígenas, Tijuana tiene el 28.08 por ciento del total de la entidad. En cuanto a las personas que se consideran Indígenas, tenemos la cantidad de 126,104 (autoadscripción);
- d) El tercer municipio con importancia en la concentración de personas pertenecientes de los pueblos y comunidades indígenas es Ensenada, las personas del segmento de 3 años y más que hablan lengua indígena, representan en este municipio el 23.92 por ciento del total en la entidad. El dato que hace referencia a personas en hogares indígenas Tijuana tiene el 23.22 por ciento del total de la entidad. En cuanto a las personas que se consideran Indígenas, tenemos la cantidad de 46,148 (autoadscripción);
- e) Los restantes municipios de Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate concentran el porcentaje restante de personas, 3 años y más, hablan lengua indígena, siendo el 15.87 por ciento. En cuanto a las personas en hogares indígenas, entre los tres municipios son el 13.75 por ciento. En cuanto a las personas que se consideran Indígenas, tenemos la cantidad de 48,948 en Mexicali; 10,922 en Playas de Rosarito; 10,477 en Tecate (autoadscripción);
- f) Pasando a las personas afromexicanas, los municipios con mayor concentración son Tijuana con el 55.68 por ciento y Mexicali con el 17.25 por ciento.

III. 4. Cifras de Población en Baja California de personas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas, así como Afromexicanos, de acuerdo a los principales resultados del Censo 2020 (INEGI)													
Referencia	Población total		Por autoadscripción		Personas, 3 años y más, hablan lengua indígena		Personas en hogares indígenas		Población Afromexicana				
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje			
Nacional	126,014,024	100.00%	XXXXXX	6.10%	7364645	100.00%	11800247	100.00%	2576213	100.00%			
Baja California	3,769,020	2.99%	285,679	7.58%	49,130	0.67%	102,613	0.87%	64,362	2.50%			
Ensenada	443,807	11.78%	46,148	16.15%	11,753	23.92%	23,831	23.22%	7,977	12.39%			
Mexicali	1,049,792	27.85%	48,948	17.13%	5,920	12.05%	9,657	9.41%	11,105	17.25%			
Tecate	108,440	2.88%	10,477	3.67%	690	1.40%	1,596	1.56%	1,841	2.86%			
Tijuana	1,922,523	51.01%	126,104	44.14%	12,328	25.09%	28,810	28.08%	35,837	55.68%			
Playas de Rosarito	126,890	3.37%	10,922	3.82%	1,189	2.42%	2,856	2.78%	3,548	5.51%			
San Quintín	117,568	3.12%	43,080	15.08%	17,250	35.11%	35,863	34.95%	4,054	6.30%			

Fuente: INEGI, Censo de Población de Vivienda 2020.

## 2. La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión

En cuanto a la participación histórica indígena en el estado de Baja California, los cargos de elección popular que se encuentran sujetos a renovación en los procesos electorales y que integran los órganos de gobierno estatal y municipal son los siguientes:

III.2.1 Cargos de elección popular		
1 Gobernatura	25 Diputaciones	5 presidencias municipales, 5 sindicaturas, 63 regidurías

Sin embargo, no existe en la autoridad electoral un registro formal que permita conocer la participación política indígena en la postulación o integración de órganos de gobierno, ya que en los diversos formatos de registro de candidatura implementados en los procesos electorales no existía la obligación de señalar la pertenencia a un grupo o comunidad indígena, tampoco si ha sido manifestado de manera voluntaria por los ciudadanos y ciudadanas participantes en los procesos electorales.

## 3. De la diversidad de etnias en Baja California

No pasa inadvertido que, si bien las personas indígenas que radican en la entidad no solo provienen de pueblos y comunidades indígenas originarias, ello no impide acceder a la tutela del derecho, como se establece en el artículo 7 apartado A, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Toda vez que, los destinatarios de las acciones afirmativas, deben ser las comunidades indígenas de los pueblos: kiliwa, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí, y aquellas comunidades y personas que pertenezcan a cualquier otro pueblo indígena, procedentes de otros Estados de la República y que residan dentro del territorio del Estado de Baja California.

## 4. Plan de trabajo para la consulta indígena

Finalmente, para poder desarrollar este estudio, la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del IEEBC, generó un plan de trabajo que cumpliera lo señalado en la sentencia, pero que además encaminara la forma en que habrían de ejecutarse cada una de las etapas y acciones, para obtener el resultado sobre cuáles serían las acciones afirmativas idóneas en favor de los pueblos y comunidades indígenas.



Con la finalidad de solicitar su asesoría y acompañamiento para contar con elementos objetivos suficientes, en la elaboración del estudio para la implementación de acciones afirmativas destinadas a las personas indígenas, en el plan de trabajo se determinó los objetivos siguientes:

<b>Plan de trabajo</b>	
<b>Objetivo principal</b>	Promover, proteger y garantizar el acceso de las personas con auto adscripción indígena a los cargos de elección popular mediante la postulación de candidaturas a Diputaciones y Ayuntamientos, a fin de dar cumplimiento a la sentencia SUP-REC28/2019.
<b>Objetivo específico</b>	Elaborar el estudio que permita acreditar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en la expedición de medidas afirmativas para la postulación de candidaturas a cargos de elección popular para las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Baja California.

Cuya estructura se conformaría en tres etapas, cuya cada etapa debían desarrollarse diversas actividades antes de pasar a la siguiente:

<b>III.3.1 Etapas</b>	
1ª Etapa.	Identificación de los Pueblos y Comunidades Indígenas en Baja California y sus condiciones culturales, demográficas e ideológicas.
2ª Etapa.	Proceso de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.
3ª Etapa.	Determinación de acciones afirmativas en comunidades indígenas.

### **Primera etapa**

En la primera etapa, básicamente se concentró en realizar un análisis completo del marco jurídico, convencional, federal y local, además de considerar las resoluciones jurisdiccionales en relación con las acciones afirmativas en la postulación y acceso efectivo de personas indígenas a los cargos de elección popular, así como la determinación de las Instituciones nacionales y locales, que pueden coadyuvar en la investigación y recopilación de información acerca de las Comunidades Indígenas en Baja California, encontrándose como marco jurídico, lo siguiente:

III.3.2 Marco jurídico	
Convencional	Nacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Artículo 6.</li> <li>• La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo 19.</li> <li>• La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA. Artículo XXVIII.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1 y 2.</li> <li>• Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Artículo 7.</li> <li>• Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). Artículo 2.</li> <li>• Recomendación General 27 /2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.</li> <li>• Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afro-mexicano emitido por el INPI.</li> <li>• Documento base para la consulta “Derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas. Bases, principios y metodología para su implementación por la administración pública federal” elaborado por el INPI.</li> <li>• Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California. Artículo 2, 10 y 11.</li> </ul>

De dicho análisis jurídico, se sustentó la expedición del Protocolo de la Consulta. También en esta etapa, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con instituciones locales gubernamentales y organizaciones civiles especializadas en comunidades indígenas, a fin de recopilar información, tales como: el INPI, la CEDHBC y el COLEF, a fin de colaborar con el IEEBC, para generar una agenda de trabajo y formar parte de del Comité Interinstitucional.

En esta etapa se celebraron los convenios de colaboración respectivos, mismos que se suscribieron con el INPI y la CEDHBC, para la instalación del Comité Técnico Asesor de la consulta. En el cual se establecieron las bases de colaboración de cada una de las instituciones de acuerdo a sus competencias; así como la metodología y ejecución del procedimiento de consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, particularmente los trabajos de investigación, recopilación de información, discusión, análisis y elaboración del protocolo de consulta para la implementación de acciones afirmativas indígenas para la representación político-electoral en la entidad.

Además, en esta etapa se realizaron diversas solicitudes de información, tanto a instituciones académicas y gubernamentales respecto de las condiciones culturales, sociales, demográficas, así como de estructuras internas de organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas, a fin de compilar y analizar dicha información e integrarla en un informe para identificar y reconocer a los diversos Pueblos y Comunidades Indígenas de Baja California.

Se generó un protocolo de investigación, el cual definió los aspectos metodológicos para la integración de dicho informe, mismo que fue coordinado por la Secretaría Técnica de la Comisión.

Finalmente, con fecha 2 de septiembre de 2020, se instauró el Comité Interinstitucional (dictamen número cuatro, septiembre 2020) para el análisis de la propuesta de Protocolo de Consulta.

Cabe mencionar como funcionó este Comité Interinstitucional, el cual brindaba la asistencia técnica y metodológica para la implementación del protocolo de consulta, aportando el conocimiento, asesoría, información sustantiva y análisis especializado, para que el desarrollo del proceso de consulta cumpla con los principios de ser previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con pertinencia cultural a los Pueblos y Comunidades Indígenas en Baja California.

En su composición, contó con las siguientes figuras:

- a) **Autoridad responsable:** Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC); instancia responsable del desarrollo del proyecto.
- b) **Órgano Garante:** Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC), responsable de coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que llevó a cabo el Instituto Electoral.
- c) **Órgano Técnico Asesor:** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); encargado de establecer, un diálogo sostenido e incluyente con las Comunidades y Pueblos Indígenas de la entidad, promover el intercambio de información, de propiciar el intercambio de documentos y materiales para enriquecer el acervo bibliográfico, hemerográfico y audiovisual.
- d) **Grupo Académico Asesor:** Integrado por personas académicas e investigadoras quienes con sus aportaciones auxiliaron en la revisión de los contenidos sustantivos y que el enfoque sea congruente con la realidad del Estado y generando información esencial sobre los impactos para lograr identificar los 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 asentados en la entidad.

Habiéndose instalado el Comité Interinstitucional denominado Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con el cuerpo académico que lo integraba, así como con los representantes del INPI y de la CEDHBC, a través de herramientas tecnológicas, en las cuales se trató lo relativo al proyecto de Protocolo.

Siendo el 02 de octubre del presente 2020, la Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación, sesionó para aprobar mediante el dictamen 6 (IEEBC, Dictamen 6, 2020) el “*Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos Kiliwa, Kumiai, Pai Pai, Cucapáh, Ku’ahl, Cochimí, y otras residentes, en el Estado de Baja California, para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político electoral*”, documento que fue aprobado por unanimidad el 08 de octubre durante la Décima Séptima Sesión Extraordinaria del Consejo General (dictamen número seis, octubre 2020).

En dicho Protocolo se establecían los principios, las bases y etapas del procedimiento a seguir, así mismo se definió quiénes son los distintos actores que deben participar y cuáles serán sus principales roles, con el fin de cumplir con el objeto y materia de la consulta.

## **Segunda etapa. De la consulta**

En esta etapa se atendió el requerimiento jurisprudencial y la Recomendación General Núm. 27/2016, “Sobre el Derecho a la Consulta previa de los pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, que implica consultar de manera previa a las Comunidades y Pueblos Indígenas que debe realizarse por las autoridades administrativas previa emisión de cualquier orden de gobierno o acuerdo cuando estos actos puedan afectar derechos de dichas comunidades”. Resultando vital el acompañamiento del INPI y la CEDHBC, quienes brindaron elementos a través de su conocimiento especializado sobre estas comunidades para la emisión de medidas afirmativas para este grupo.

Para poder definir las sedes de los foros informativos y consultivos, se hizo una regionalización, estableciendo una distribución de los lugares en donde se ubican los Pueblos y Comunidades Indígenas, y así tener un panorama de la cantidad de personas que podrían asistir y de qué grupos, de esta manera, se pudo definir la siguiente regionalización de los foros.

Además, se hizo la contratación de intérpretes y traductores en las lenguas indígenas principales del Estado, tanto en la etapa informativa como en los Foros de Consulta, de acuerdo con la regionalización ya establecida. Los cuales colaboraron en la traducción del material impreso que se utilizó para la difusión y con la interpretación presencial en los foros consultivos.

## Espacios incluyentes

Durante la selección de espacios o sitios en donde se llevaron a cabo los foros de consulta, así como en el desarrollo de las actividades, se cumplieron con las medidas de accesibilidad e inclusión para que las personas con alguna discapacidad participaran en condiciones de igualdad. Se tomaron en cuenta medios de socialización y mecanismos de acceso como son: lengua de señas, rutas para desplazamiento de personas con discapacidad (rampas), espacios libres para maniobrar con sillas de ruedas, puntos de reunión de fácil acceso, entre otros.

## El COVID-19

Dicha consulta no era fácil por su propia naturaleza, y apareció un nuevo elemento, el COVID-19, para ello el IEEBC tenía el deber de atender las recomendaciones por parte de la Secretaría de Salud, así como aquellas aprobadas por el Consejo General del Instituto, para ello, en la consulta se implementó filtros de salubridad necesarios en las distintas sedes de los foros informativos y de consulta, para garantizar la sana distancia y la seguridad de las personas asistentes ante la epidemia que se vivía en ese momento a consecuencia del COVID-19.

Las medidas que se tomaron fueron: solo existía un control único de acceso y salida al lugar del evento, se estableció un filtro sanitario, en el cual se tomaba registro de temperatura, aplicación de gel antibacterial, uso de cubrebocas (si no traía se le proporcionaba). Se respetó la separación física entre personas, las sillas o mesas tenían un espacio mínimo de 1.50 metros de separación, el personal del IEEBC debía contar con el equipo de protección necesario para proteger a los asistentes de posible riesgo de contagio y antes y posterior se procedía la limpieza y desinfección del mobiliario y equipo utilizado.

En esta etapa se desarrolló la difusión, afin de que fuera eficaz la participación de los pueblos y comunidades indígenas y garantizar el derecho a la información de los sujetos consultados, para ello, se llevaron a cabo diversas actividades de elaboración, diseño, impresión y distribución de material didáctico, así como, la difusión de la información de la consulta a través del personal del IEEBC en las comunidades y pueblos indígenas.

Se realizaron grabaciones de audio, para invitar a la reunión informativa y para asistir a la consulta indígena, los cuales se hicieron llegar a la estación de radio XEQIN-AM, mejor conocida como “La Voz del Valle”, radio comunitaria indígena de San Quintín, Baja California para la transmisión al aire en su programación. La radiodifusora transmitió el audio en español y además realizó de manera honorífica

la traducción a las lenguas mixteca, triqui, zapoteca y purépecha, además se llevó a cabo publicidad en televisión y redes sociales.

Otro aspecto muy importante, fue la distribución de material informativo, para la difusión de las etapas de la consulta indígena, el personal del Instituto visitó a las comunidades indígenas del Estado a efecto de invitarlas a la celebración de foros, informarles sobre la materia y objeto de la consulta, así como de las etapas y calendario que la conformaban, entregando la convocatoria y trípticos en versión culturalmente adecuados y en lenguaje ciudadano, traducidas a las lenguas de mixteco bajo, pai pai, ku'ahl, kumiai, cucapá y purépecha, (las más habladas en el estado) y lenguas nativas de la región.

Además, se desarrolló un micrositio en el portal del IEEBC, respecto a la consulta.

Estos recorridos de distribución se realizaron en los seis municipios de la entidad, a saber, Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate, Playa de Rosarito y San Quintín, llegando a cubrir las localidades donde se concentra aproximadamente el 90% de la población indígena.

### **Celebración de los foros informativos**

En esta etapa también se realizaron foros informativos, los cuales se llevaron a cabo de manera simultánea, en los todos los municipios del estado, contando con la intervención del personal del IEEBC, la CEDHBC y del INPI.

La celebración de estos foros informativos tenía la finalidad de ser un espacio de reflexión y debate, para ello el personal del Instituto exponía las características y alcances de los temas que se pretendían sean contenidos en sus acciones afirmativas; escuchando las aportaciones que los participantes estimaron convenientes. Por otra parte, se elaboró y distribuyó material impreso y gráfico que describía cada uno de los temas enunciados como materia de la consulta.

Posteriormente, en la etapa consultiva, los integrantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas pudieron hacer llegar al Instituto Electoral sus propuestas, sugerencias o contenidos normativos, a fin de nutrir las acciones afirmativas; a través de los correos electrónicos oficiales o de manera presencial con alguno de los miembros del INPI, de la CEDHBC o alguna otra instancia que haya intervenido en la consulta.

Luego llega la etapa deliberativa, en la cual, en este periodo, las personas que participaron en los foros informativos, reflexionaron al interior de sus comunidades con sus representantes y autoridades, respecto a los ejes temáticos, materia de la consulta relacionados con la participación política de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el próximo proceso electoral por la vía de candidaturas de partidos



políticos o por la vía de candidaturas independientes, para exponer sus propuestas, reflexiones y observaciones.

Dicha reflexión, partió de la información difundida en la etapa informativa, cabe señalar que en cada una de las sedes se proporcionó información sobre los Derechos Políticos Electorales.

Esta etapa consultiva fue desarrollada mediante los foros de consulta realizados de manera simultánea en los 6 municipios del estado, con la participación y asistencia del personal del IEEBC de la CEDHBC y del INPI.

### ¿Qué se consultó a los pueblos y comunidades indígenas?

Durante la consulta indígena se preguntó sobre los siguientes ejes temáticos:

III.5 Ejes temáticos de la consulta	
Eje temático	Preguntas para consultar
Representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y de diputadas y diputados;	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. ¿Por qué se debe garantizar que las personas de Pueblos y Comunidades Indígenas puedan ser candidatas y candidatos en elecciones?</li> <li>II. ¿De qué manera se deben garantizar las candidaturas para personas de Pueblos y Comunidades Indígenas?</li> </ol>
Derecho a postular candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular;	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. ¿Considera que candidaturas independientes de los partidos políticos pueden ser una vía para que personas de pueblos y comunidades indígenas se animen a participar?</li> <li>II. Para ser candidato independiente de los partidos políticos se llevan a cabo 4 etapas (emisión de convocatoria; intención de ser candidato; juntar firmas de apoyo; registrarse como candidata o candidato) ¿qué etapa considera que es la más difícil para una persona de pueblos o comunidades indígenas?</li> </ol>
Obligación de los partidos políticos en la postulación de candidaturas indígenas;	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. ¿Cómo se puede garantizar que los partidos políticos postulen a personas que son verdaderos integrantes de pueblos y comunidades indígenas?</li> </ol>
Principio de equidad de género para garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de igualdad en los procesos electorales locales,	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. ¿Qué acciones consideran se deben de llevar a cabo para garantizar la participación en política de mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas?</li> <li>II. ¿Qué medidas creen ustedes que deban llevarse a cabo para garantizar la participación igualitaria (50/50) entre hombres y mujeres de pueblos y comunidades indígenas en las candidaturas que se postulan en las elecciones de Baja California?</li> </ol>

<p>Otras acciones afirmativas, entendidas como aquellas que tienen el propósito de revertir escenarios de desigualdad histórica y estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las personas indígenas, y se pueda permitir que gocen de las mismas oportunidades de participar en las instancias de debate y decisión, así como en instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal.</p>	<p>i. ¿Qué otras acciones o medidas consideran que no se han tratado hasta el momento y que pueden lograr que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas participen en las decisiones públicas (en lo político)?</p>
---	---

Ahora bien, es de suma importancia resaltar, que se presentaron ante el IEEBC, dos escritos en la sede de consulta de la ciudad de Ensenada, un documento suscrito por indígenas cucapás, kiliwas, pai pai, kumiais, cochimis y ku'ahls, y otro suscrito por diversos ciudadanos y ciudadanas asistentes a la consulta en dicha sede.

Finalmente, en esta etapa se concluyó con las conclusiones de la etapa consultiva, una vez recogidas las opiniones, sugerencias y propuestas obtenidas a través de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Baja California, como se indican a continuación:

- a) Que se establezca y garantice el derecho de los pueblos y comunidades a la representación en lo político electoral, con base a su sistema normativo y que no se les exija a las personas indígenas pertenecer a un partido político para participar como candidata o candidato a un cargo de elección popular.
- b) Que las personas que participen en alguna candidatura de elección popular sean reconocidas por todas las comunidades indígenas a través de asambleas conforme a sus usos y costumbres.
- c) Que se asegure que las personas postuladas por los partidos políticos sean originarias de una comunidad indígena.
- d) Que se establezca una cuota de regiduría en las planillas de municipales para personas indígenas, así como cuotas en la representación proporcional.
- e) Que se exija que las personas indígenas postuladas como candidatas y candidatos por los partidos políticos hablen o escriban una lengua indígena, que tengan antecedente de trabajo comunitario.
- f) Que las candidaturas independientes de personas indígenas se regulen con otras reglas, que los apoyos ciudadanos se recaben únicamente en la misma comunidad indígena, o que la persona que ocupe la candidatura independiente sea elegida por la asamblea comunitaria.
- g) Que la participación política de las personas indígenas no sea a través de los partidos políticos ni candidaturas independientes, que se establezca en

- la ley la obligación de postular candidaturas de origen indígena.
- h) Que la autoridad electoral garantice la postulación de candidaturas indígenas y no dejarlo al arbitrio de los partidos políticos.
  - i) Que una autoridad tradicional avale que se trata de una comunidad tradicional ante las autoridades electorales.
  - j) Que se le otorgue derecho a participar a la mujer indígena. No establecer candados de mitad y mitad, y de acuerdo a los usos y costumbres.

Una vez precisados los temas, las opiniones, sugerencias y propuestas recabadas en la consulta, el IEEBC procedió a su análisis en lo particular. Hecho lo anterior, el IEEBC, procedió a determinar las acciones afirmativas de las personas indígenas, atendiendo a cada uno de los parámetros que le estableció la sentencia.

## V. Tercera etapa. Emisión de las acciones afirmativas

Todo este camino dio como resultado, que el IEEBC el 30 de noviembre de 2020 a través del Consejo General en su Vigésima Sexta Sesión Extraordinaria, aprobara el Dictamen Número Siete (IEEBC, Dictamen 7, 2020) con el rubro “*Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en Baja California*” por medio del cual se aprobó la siguiente acción afirmativa en favor de las Comunidades Indígenas:

“(…) Artículo 20. DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS PARA COMUNIDADES INDÍGENAS. Los partidos políticos se encuentran obligados a asignar candidaturas indígenas que cumplan con el principio de paridad de género.

Para la postulación de candidaturas indígenas se estará a la metodología siguiente:

1. Presencia indígena. El Instituto Electoral, con base en los estudios vertidos en el acuerdo por el que se aprueban los presentes lineamientos, determinó que todos los municipios de Baja California cuentan con presencia indígena.
2. De los Ayuntamientos. La acción afirmativa consiste en realizar la postulación en las planillas de regidurías de mayoría relativa, de por lo menos una fórmula de candidatos o candidatas, en los municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito, mientras que en Ensenada deberán postular por lo menos dos fórmulas de candidatos o candidatas, correspondientes cada una a un género.

- Los partidos políticos deberán aplicar la acción afirmativa en favor de las comunidades indígenas, dentro de las primeras cuatro regidurías.
3. En Diputaciones. La acción afirmativa consiste en realizar la postulación en las candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, de por lo menos dos fórmulas integradas por personas indígenas, correspondientes cada una a un género, en cualquiera de los distritos electorales del estado.
  4. Revisión de las postulaciones. Cada postulación deberá cumplir con los requisitos legales, el Instituto Electoral revisará cada postulación bajo una perspectiva intercultural.
  5. No limitación de la acción afirmativa indígena. La postulación de las candidaturas que se establece en este artículo no son limitativas, por lo que adicionalmente los partidos políticos podrán incluir más candidaturas indígenas en las postulaciones que realicen por el principio de mayoría relativa. (...)

\*Texto copiado literalmente

Es importante destacar que derivado del reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas indígenas en Baja California, y de lo establecido en la Tesis IV/2019 (TEPJF, 2019) con el rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA”, para hacer efectivas las acciones afirmativas, así como tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una auto adscripción calificada de las personas que postulen bajo esta calidad. Por ese motivo se incorporó a los Lineamientos de paridad el siguiente artículo:

“(...) Artículo 21. De la autoadscripción.

1. Simple. Consiste en la manifestación expresa de auto identificarse como perteneciente a un grupo étnico, o bien puede traducirse como la identidad cultural de una persona.
2. Calificada. La autoadscripción calificada es una condición personal inherente, en tanto que define una relación de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada, se encuentra compuesta del reconocimiento que jurídicamente debe ser demostrada con medios de prueba.
3. Será obligación de los partidos políticos o de los titulares de las candidaturas independientes, acreditar la autoadscripción de quienes soliciten su registro y que se ostenten como candidatura indígena.

Además, tendrán la carga de presentar la documentación eficaz e idónea en la que se pueda advertir, con cierto grado de certidumbre, que la candidatura postulada posee la calidad de indígena, puesto que la auto adscripción calificada tiene como finalidad acreditar el vínculo comunitario entre la persona postulada y la comunidad que pretende representar, esto permite garantizar la postulación de ciudadanos y ciudadanas que efectivamente son pertenecientes a las comunidades indígenas.

4. Los partidos políticos y quienes sean titulares de las candidaturas independientes, deberán comprobar, de manera ejemplificativa y enunciativa (más no limitativa), con las documentales (constancias, actas o demás documentos) que las personas que se pretenden registrar como indígenas, cumplan con lo siguiente:
  - Que hayan prestado en algún momento servicios o actividades comunitarias, hayan desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, o participado en la organización de las ceremonias o actividades tradicionales, o que hayan sido elegida o elegida como autoridad comunitaria, con base al sistema de usos y costumbres de la población o distrito por el que pretenda ser postulada la persona.
  - Que sea partícipe en reuniones de trabajo, destinadas a mejorar la comunidad o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito por el que pretende ser postulado.
  - Que sea representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones, o cualquier otra actividad en la que se verifique que aquella persona que se postula como indígena tiene un vínculo con la comunidad o pueblo que presente dentro de la contienda electoral.
  - Cualquier otra documental amplia, que avale cualquiera de las anteriores circunstancias y que tenga como fin acreditar la relación de la persona candidata ante un determinado grupo o lugar de personas indígenas, estas serán revisadas por el Instituto Electoral de forma casuística y bajo una perspectiva intercultural.
5. Aquellas documentales podrán ser emitidas por las autoridades correspondientes, reconocidas por las propias comunidades o pueblos indígenas que estas representan.
6. A falta de documentales que acrediten la auto adscripción calificada, el Instituto Electoral procederá a realizar el trámite procedimental, previsto en los artículos 26 y 27 de estos lineamientos.

7. Las postulaciones acreditadas y que sean procedentes para sus registros, serán dadas a conocer mediante dictamen público, además se realizará la publicación en las lenguas originarias en la entidad y se les dará la máxima difusión para el conocimiento de las comunidades y pueblos indígenas. (...)"

\*Texto copiado literalmente

Asimismo, para garantizar la homogeneidad y la paridad vertical, se incorporó a los Lineamientos de paridad el siguiente artículo:

“(...) Artículo 22. Las fórmulas de las candidaturas de personas indígenas a regidurías y diputaciones deberán integrarse por personas del mismo género. Sólo en caso de que el propietario sea hombre la suplencia podrá ser del género femenino, pero no a la inversa. (...)”

\*Texto copiado literalmente

## VI. Efectividad y resultado de las acciones afirmativas

Ahora bien, cabe precisar que en cumplimiento de las acciones afirmativas se postularon 70 candidaturas por medio de la acción afirmativa para Comunidades Indígenas.

Y habiendo quedado concluido el Proceso Local Ordinario 2021-2021, resultaron electas 2 mujeres por el principio de mayoría relativa al Congreso del Estado y en los ayuntamientos, dentro de los cargos a Regidurías, 4 personas del género masculino y 2 del género femenino, como se muestra a continuación:

<b>V.1 Elección a diputaciones indígenas</b>			
Congreso Local			
Propietaria	Mujer	Comunidad	Mixteca Alta
Suplente	Mujer	Comunidad	Mixteca
Propietaria	Mujer	Comunidad	Cochimi
Suplente	Mujer	Comunidad	Kumiai

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección (Baja California Norte, Proceso Local Ordinario 2021-2021).



<b>V.2. Elección a regidurías indígenas</b> Municipio de Ensenada			
Regiduría 1 Pro	Hombre	Comunidad	Mixteco
Regiduría 1 Sup	Hombre	Comunidad	Kumiai
Regiduría 4 Pro	Mujer	Comunidad	Kumiai
Regiduría 4 Sup	Mujer	Comunidad	Kumiai

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección  
(Ensenada, Proceso Local Ordinario 2021-2021).

<b>V.3 Elección a regidurías indígenas</b> Municipio de Tijuana			
Regiduría 1 Pro	Mujer	Comunidad	Mixteca
Regiduría 1 Sup	Mujer	Comunidad	Zapoteco

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección  
(Tijuana, Proceso Local Ordinario 2021-2021).

<b>V.4 Elección a regidurías indígenas</b> Municipio de Mexicali			
Regiduría 4 Pro	Hombre	Comunidad	Purépecha
Regiduría 4 Sup	Mujer	Comunidad	Purépecha

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección  
(Mexicali, Proceso Local Ordinario 2021-2021).

<b>V.5 Elección a regidurías indígenas</b> Municipio de Tecate			
Regiduría 3 Pro	Hombre	Comunidad	Purépecha
Regiduría 3 Sup	Mujer	Comunidad	Kumiai

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección  
(Tecate, Proceso Local Ordinario 2021-2021).

<b>V.6 Elección a regidurías indígenas</b> Municipio de Rosarito			
Regiduría 2 Pro	Hombre	Comunidad	Purépecha
Regiduría 2 Sup	Hombre	Comunidad	Mixteco

Fuente: Elaboración propia, conforme a los resultados de la elección  
(Rosarito, Proceso Local Ordinario 2021-2021).

Con los resultados del Proceso Local Ordinario 2020-2021 se advierte que fueron efectivas las acciones implementadas en materia indígena, al darse cumplimiento al dictamen número siete.

## **VII. Conclusiones**

En el marco del Proceso Electoral 2020-2021, que se aplicaron por primera vez acciones afirmativas a favor de integrantes de las Comunidades Indígenas, si bien fueron efectivos, también lo es, que a partir de dicha experiencia se pudieron identificar áreas de oportunidad en las que se debe trabajar antes de que comience el siguiente proceso electoral, buscando generar reglas que den una mayor certeza de que las personas postuladas realmente pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas, es decir, garantizar que los cargos públicos no sean usurpados.

Lo anterior, debido a que las acciones afirmativas tienen como finalidad que integrantes de estos pueblos y comunidades tengan acceso a los puestos de toma de decisiones para que puedan llevar a la agenda pública las problemáticas que han tenido que enfrentar a través de la historia, buscando generar cambios que beneficien a sus comunidades.

Por ello, es necesario fortalecer el tema de la auto adscripción calificada, toda vez que no fue tan claro las documentales para acreditarla, además que se presentaron 10 impugnaciones a las candidaturas indígenas, alegando usurpaciones de identidad indígena.

Será de vital importancia que se trabaje con miras a generar una base de datos o catálogo que incluya las autoridades y un listado de documentos válidos para comprobar la autoadscripción calificada.

Para ello será vital, la identificación de las autoridades indígenas de los pueblos y comunidades indígenas, mediante una consulta en el que ellos puedan validar las autoridades y documentación válida.

Ahora bien, cabe destacar que, en el tema de personas afromexicanas, no se cuenta con información al respecto, por lo que, aunado a lo anterior, será necesario encaminar acciones que busquen identificar a los pueblos afromexicanos en la entidad.

## Referencias

- IEEBC (2018). Dictamen Uno. *Respuesta a la solicitud de información presentada por el Ciudadano Edgar Montiel Velázquez, respecto de implementación de medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas en Baja California*. Recuperado de <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2018/ext/dictamenes/3dictamen1ceignd.pdf>
- IEEBC (2020). Dictamen Cuatro. *Instauración del Comité Interinstitucional dentro del cumplimiento de la sentencia SUP-REC-28/2019*. Recuperado de <https://ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ext/dictamen/dict4ceigynd.pdf>
- IEEBC (2020). Dictamen seis. *Protocolo para el Proceso de Consulta*. Recuperado de <https://ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ext/dictamen/CISyND-no6.pdf>
- IEEBC (2020). Dictamen siete. *Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales*. Recuperado de <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ext/dictamen/DictamenNo7CISyND.pdf>
- INALI (s.f.). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Obtenido de [https://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN\\_completo.pdf](https://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf)
- Indígenas, I. N. (2008). *CATALOGO de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones*. Obtenido de [https://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN\\_completo.pdf](https://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf)
- INE. (2017). *igualdad.ine.mx*. Obtenido de Acuerdo-INE-CG508-2017.: <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>
- INE. (2017). *INE/CG59/2017*. Obtenido de repositoriiodocumental.ine.mx: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92303/CGext201703-15-ap-7\\_NFQzTwI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92303/CGext201703-15-ap-7_NFQzTwI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- INE. (2019). Extracto traído del capítulo “La identidad indígena y la pertenencia a comunidades, algunas reflexiones” del. “*La identidad indígena y la pertenencia a comunidades, algunas reflexiones*” del.
- INEGI. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI. (2021). Comunicado de prensa núm 24/21. *25 de enero de 2021*. Obtenido de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020\\_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)
- Sala Guadalajara TEPJF. (2019). Sentencia. *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SG-JDC-11/2019*. Obtenido de [https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/11/SG\\_2019\\_JDC\\_11-838843.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SG/2019/JDC/11/SG_2019_JDC_11-838843.pdf)

- Sala Superior TEPJF. (2019). Recurso de Reconsideración SUP-REC-28/2019. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP\\_2019\\_REC\\_28-840342.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf)
- TEPJF. (2019). COMUNIDADES INDÍGENAS. *Los partidos políticos deben presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que pretende postular con la comunidad a la que pertenece, en cumplimiento a una acción afirmativa* (Tesis IV/2019).
- TJEBBC. (2018). *Sentencias*. Obtenido de <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1542044934RI24ACUM27SENT.pdf>
- TJEBBC. (2019). Sentencia. *Recurso de inconformidad: RI-40/2018*. Obtenido de <https://tje-bc.gob.mx/sentencias/1548354855RI40SENT.pdf>
- Velasco. (2008). “Condiciones de vida e integración social de la población indígena”.



# Presencia indígena y afroamericana en territorio sudcaliforniano: una mirada al ejercicio de los derechos político-electorales

Chikara Yanome Toda<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Breve contexto del Estado de Baja California Sur; III. Grupos indígenas originarios: Pericúes, Guaycuras y Cochimíes; IV. Migración por diseño: minería, agro-exportación y gran turismo; V. Presencia indígena y afroamericana VI. Representación Indígena y Afroamericana; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

El presente artículo presenta un panorama general del ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afroamericanas que habitan en Baja California Sur y cuya presencia en la entidad se caracteriza, mayoritariamente, por ser producto de fenómenos migratorios. En un primer apartado se brindan los elementos de las condiciones geográficas y sociodemográficas de Baja California Sur; seguidamente se hace referencia a los pueblos originarios que habitaron el territorio sudcaliforniano y que tradicionalmente se ha dicho que están extintos; posteriormente se brinda información sobre los fenómenos migratorios que han motivado la presencia de grupos indígenas y afroamericanos de otras partes del

1 Cuenta con el grado de doctor en Derechos Humanos, así como de maestro en Desarrollo Sustentable; ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil y con instituciones de los tres órdenes de gobierno. Fue designado por el Instituto Nacional Electoral como consejero electoral en el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur para el periodo 2017-2024.

país en la entidad; en un cuarto apartado se da cuenta del ejercicio de los derechos políticos de personas indígenas y afromexicanas en la entidad en los últimos procesos electorales, y en el apartado final de conclusiones se presentan los retos actuales y posibles escenarios a futuro del ejercicio de las personas indígenas y afromexicanas en Baja California Sur.

## **II. Breve contexto del estado de Baja California Sur**

Es en 1974 cuando el Territorio Sur de Baja California se constituyó como Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, lo que la convierte en la entidad más joven de la República Mexicana.

La extensión territorial del estado es de 73,909 km<sup>2</sup>, la novena más extensa del país; acorde con el Censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI) la población total del estado es de 798,448 habitantes, el segundo estado menos poblado del país, detrás de Colima; sin embargo, se trata de la entidad con menor densidad poblacional: 10.8 habitantes por kilómetro cuadrado.

Una particularidad de la entidad es la proporción de hombres respecto al de mujeres, ya que mientras a nivel nacional en la mayoría de los estados el número de mujeres es superior al de hombres, en Baja California Sur el 50.8 por ciento son hombres y 49.2 por ciento son mujeres (INEGI, 2020)

Cabe destacar que el crecimiento poblacional del estado no ha sido producto de la diferencia entre nacimientos y fallecimientos; se debe principalmente a la llegada y establecimiento de personas provenientes de otras regiones del país, así como de otras naciones. En el periodo 2015-2016 presentó el mayor crecimiento poblacional a nivel nacional con un 23.52 por ciento (CONAPO, 2020).

Baja California Sur se compone de cinco municipios: Mulegé, Loreto, Comondú, La Paz y Los Cabos. La geografía electoral está compuesta por dos distritos electorales federales y 16 distritos electorales locales. El H. Congreso del Estado está conformado por 16 diputaciones de mayoría relativa y cinco de representación proporcional.

## **III. Grupos indígenas originarios: pericúes, guaycuras y cochimíes**

El *Atlas de Pueblos Indígenas de México*, elaborado por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), no identifica en el 2010 a ningún pueblo originario en Baja California Sur; sin embargo, diversos estudios dan referencias de presencia de los pueblos pericú, guaycura y cochimí en época colonial, los que gradualmente se fueron extinguiendo o bien de manera paulatina se fueron asimilando culturalmente. En la zona sur del actual territorio sudcaliforniano, en lo que corresponde a los mu-

nicipios actuales de La Paz y Los Cabos, se han encontrado vestigios que permiten definir la zona de presencia de la cultura pericú. Más al norte, hacia la actual ciudad de Loreto, es posible identificar rastros de la presencia de la cultura guaycura, también declarada extinta, sin que ello signifique la desaparición de algunos vocablos o costumbres heredadas a los actuales californios.

En el caso del pueblo cochimí, históricamente se ha identificado su presencia en gran parte del centro de la península de Baja California, abarcando desde Loreto (BCS) hasta la región de San Felipe (Baja California), es decir, comprendiendo un territorio de ambos lados de la actual frontera que divide a Baja California y Baja California Sur en el paralelo 28. El propio *Atlas de Pueblos Indígenas* refiere de la presencia de cochimies en Baja California, dado que su existencia es anterior a la definición de la línea fronteriza interestatal, y su presencia se extendía por ambos estados, por lo que es obligatorio repensar si en la actualidad aún hay descendientes que habiten en territorio sudcaliforniano.

Al respecto, estudios más recientes como “Cochimíes, indios del norte. Etnohistoria y Patrimonio cultural del desierto central de Baja California. Siglo XVIII al presente” (Morales, 2016) o “¡Aquí estamos! Identidad, memoria y territorialidad del pueblo cochimí de Baja California (Velasco, 2017) dan cuenta de la presencia cochimí en la zona central de la península y, en particular, de personas que se autoadscriben como cochimíes y que radican en el municipio de Mulegé, en el norte de Baja California Sur. Con toda justicia, una de las principales luchas de un grupo de descendientes cochimíes es en contra de la invisibilización generada por las referencias de investigaciones académicas sobre su extinción y, al respecto, utilizan como símbolo, la expresión: “¡Aquí estamos!”.

#### IV. Migración por diseño

Baja California Sur es un estado que ha incrementado su población gracias a diversos procesos migratorios, lo que ha derivado en una sociedad con una composición multicultural conformada con personas de diversos orígenes étnicos, religiosos e ideológicos provenientes de diferentes regiones de la República mexicana e, incluso, de otros países. Para comprender la composición sociodemográfica es necesario profundizar acerca de los orígenes o causas de los procesos migratorios y sus efectos.

*Minería Oro, Plata, Cobre y otros minerales. La Paz y Mulegé*

A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX el descubrimiento de oro y plata en territorio de la actual Baja California Sur motivó que personas provenientes de Francia, España, Alemania, Inglaterra, Estados Unidos y el centro del país se trasla-

daran para buscar, producir y comercializar esos minerales. En particular, en el poblado de El Triunfo, ubicado en la sierra en la zona sur de la península, se instaló la compañía británica *Gold and Silver Mining Co.*, cuyo desarrollo convirtió al poblado en el asentamiento más importante de la entidad, con presencia de más de 10,000 mineros; asimismo, su producción aportaba significativamente a la economía del país. Actualmente, El Triunfo cuenta con una población de apenas unos cuantos centenares de habitantes, pero aún es posible encontrar infraestructura minera abandonada y, más importante aún, rastros de la herencia inglesa, francesa e incluso china en la gastronomía regional o en los apellidos de la gente de la zona.

En la zona norte del estado la mina de capital francés *La compagnie du boleo* (El Boleo), ubicada en la ciudad de Santa Rosalía, municipio de Mulegé, fue creada a finales del siglo XIX para enfocarse en la producción de cobre, cobalto y zinc. Por su cercanía con el estado de Sonora, a través de embarcaciones, personas y materiales llegaron para fortalecer la inversión. Actualmente, en Santa Rosalía es posible identificar rastros de ese proceso migratorio en la arquitectura de la ciudad, en la gastronomía y en la composición sociodemográfica.

Al respecto, Romero, G (2013) refiere:

Al momento (1885) que la casa Rothschild obtiene la concesión de los once fundos mineros, la población del arroyo del distrito minero llegaba en ese año a 250 trabajadores, hombres solos; la mayoría yaquis, 80 franceses y cinco nativos de Guaymas. Los extranjeros vivían en tiendas de campaña junto a las minas. Los yaquis en barracas que ellos mismos tenían que construir.

La presencia de población yaqui en la entidad data de esa época. Al momento de ser invitada a trabajar en la mina, la población indígena exigió poder llevar a cabo sus ceremonias religiosas, actividad que aún se celebra en las fiestas de Semana Santa y se ha propuesto considerarlas como patrimonio inmaterial de Baja California Sur por el Congreso del Estado desde 2009; asimismo, se ha propuesto la definición de un espacio como recinto ceremonial y el permiso para el uso de flora de la región para la elaboración de instrumentos y materiales ceremoniales.

Actualmente, la población yaqui-yoreme en Santa Rosalía rebasa las 500 personas, eligen a su autoridad tradicional —el fiestero mayor— mediante usos y costumbres y ha llevado sus ceremonias tradicionales desde hace más de 130 años. A pesar de no ser originaria de la entidad, su arraigo y presencia ha sido constante por más de un siglo, y su contribución a la economía y cultura ha sido significativa y no tiene contemplado dejar de vivir en el estado.

### *Agricultura en el semidesierto: El Valle de Santo Domingo, Vizcaíno y La Paz*

En la década de 1940 el gobierno federal implementa la política de la Revolución Verde, y encuentra en el territorio sudcaliforniano una oportunidad para la producción agrícola en forma masiva mediante la siembra de semilla mejorada, riego de agua proveniente de pozos, fertilización con agroquímicos y tecnología en general. Gracias a ello, el Valle de Santo Domingo, en el municipio de Comondú, registra un crecimiento poblacional y económico en las décadas subsecuentes. Jornaleros agrícolas, principalmente hombres, acompañados de sus familias de diferentes partes del país, arriban a la entidad para sumarse a la producción y comercialización de trigo y algodón. Paulatinamente, la producción ha cambiado hacia otros productos de agroexportación, expandiéndose hacia otras regiones del estado como el Vizcaíno, en el municipio de Mulegé, así como a Todos Santos y Pescadero, en el municipio de La Paz. La presencia de jornaleros agrícolas sigue siendo una constante.

En general, en el estado de Baja California Sur es posible identificar en el último lustro alrededor de 20 empresas agroexportadoras. El último dato registrado (2019) da cuenta de la presencia de 20,032 jornaleros agrícolas, de los que 15,185 son hombres y 4,847 son mujeres. Un porcentaje importante de jornaleros agrícolas son indígenas, sin embargo, ante la desaparición del Programa Nacional de Atención a Jornaleros Agrícolas de la extinta Secretaría de Desarrollo Social, los datos sobre la entidad de origen, su flujo migratorio y el tiempo de estancia o grupo indígena ha dejado de registrarse.

Algunas familias de jornaleros agrícolas han encontrado en Baja California Sur una oportunidad para desarrollarse y han creado asentamientos o se han integrado a los ya existentes. Desde hace varias décadas el asentamiento en el estado ha dado pie a segundas y terceras generaciones de personas sudcalifornianas de nacimiento que se identifican como indígenas de etnias no originarias de la entidad.

### *Gran Turismo. Los Cabos*

Impulsado por el gobierno federal en 1976, en particular por FONATUR, en el municipio de Los Cabos, en el sur de la península de Baja California, se ubica el tercer Centro Integralmente Planeado, un desarrollo turístico que abarca desde Cabo San Lucas hasta San José del Cabo. La demanda de trabajadores de la construcción y de prestadores de servicios motivó que en la década de 1990 la región experimentara un crecimiento poblacional significativo, y por varios años su índice migratorio fue de los más altos a nivel municipal.

Velasco, L. y Hernández, C. (2018) señalan que, en la década de 1990, del total de personas migrantes el porcentaje de personas indígenas en el municipio era

de 2.9 por ciento y para 2015 era ya de 19.6 por ciento, esto con base en información propia del INEGI.

Del mismo modo que con las familias de jornaleras agrícolas, el proceso de asentamiento ha propiciado segundas y terceras generaciones de personas indígenas de etnias no originarias de la entidad. El impacto de este proceso permite identificar que en 1990 se contabilizaron 493 personas indígenas y para 2015 la cifra aumentó a 10,102.

## V. Presencia indígena y afroamericana

En la actualidad no existe un estudio antropológico o etnográfico de las personas, grupos y comunidades indígenas y afroamericanas en Baja California Sur. La información disponible se compone de diferentes investigaciones de origen académico o documentos oficiales, como informes y reportes de distintos programas de gobierno, sin que ninguno aglomere y analice la información desde una perspectiva integral.

Como se observa en la Tabla 1, la información del *Atlas de Pueblos Indígenas de México* del INPI presenta información diferente a la derivada de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI. Mientras que el INPI refiere que en 2015 se tenía registro de 21,719 personas indígenas, cuyo origen era de 44 etnias diferentes, la Encuesta Intercensal 2015 señala que 103,034 personas se autoadscriben como indígenas, además de otras provenientes de Centro y Sudamérica. Algo importante de destacar es que el propio INPI señala que no existen pueblos indígenas originarios, lo que obliga a pensar en la población indígena en Baja California Sur.

Estos datos contradictorios o no coincidentes, aun cuando son resultado de diferentes metodologías, ponen al descubierto la amplia complejidad de la situación de las personas indígenas en la entidad.

La Encuesta Intercensal 2015 de INEGI registra a 11,032 personas que se autoadscriben como afrodescendientes, de las que 6,186 son hombres y 4,846 son mujeres. Para 2020, datos del censo señalan que 26,330 personas se autoadscriben como afroamericanas, de ellas el 52.7 por ciento son hombres y 47.3 por ciento son mujeres. El número de personas que se autoadscriben afroamericanas representa el 3.3 por ciento de la población total de la entidad, lo cual coloca a Baja California Sur como la tercera entidad con porcentaje más alto de personas que se autorreconocen afroamericanas, únicamente detrás de Guerrero y Oaxaca.

**Tabla 1. Población Indígena en Baja California Sur**

Fuente de información - institución	Población total	Población indígena	Porcentaje de Población Indígena	Población de habla indígena	Porcentaje de Población de habla indígena	Cantidad de grupos indígenas con presencia
Atlas de Pueblos Indígenas 2015 - INPI	712,029	21,719	3.05%	No especificado	No especificado	44
Encuesta Intercensal 2015-INEGI	712,029	103,034	14.47%	10,319	1.29%	No especificado
Censo INEGI 2020		26,330	3.3%	13,581	1.70%	No especificado

Fuente: *Atlas de Pueblos Indígenas* (2015) del INPI, la Encuesta Intercensal (2015) del INEGI y el Censo del INEGI (2020).

La información resultante del Censo 2020 de INEGI parece mostrar una disminución considerable en la población indígena en la entidad, lo que ha sido motivo de señalamiento por los propios grupos indígenas y requiere de un análisis más a detalle.

Personas indígenas de un mismo origen étnico se han conjuntado conformando organizaciones como la Asociación de Oaxaqueños radicados en Baja California Sur, la Federación de Uniones Guerrerenses, Artesanos y Comerciantes Indígenas 12 de Diciembre y Guadalupe Tepeyac o Tepejanos Unidos en Baja California Sur. Asimismo, personas de diversos grupos indígenas y afroamericanas se han agrupado conformando organizaciones multiculturales, las que dan cabida a un amplio mosaico de etnias como la Asociación de Movimiento Indígena, la Asociación Indígena Vizcaíno, la Coordinadora del Movimiento Indígena y Afroamericano en BCS, Democracia en Marcha, Consejo Estatal Afroamericano en Baja California Sur o la Asociación Ita Yuku, por mencionar algunas.

La amplia multiculturalidad que integra la composición de la población indígena y afroamericana en el estado implica una diversidad de usos y costumbres y representa un reto para la comprensión mutua y la identificación de condiciones comunes con respeto a las diferencias específicas de cada uno de los grupos étnicos.

Algunos de los grupos identificados con presencia de personas asentadas en la entidad son: amuzgo, ch'ol, chatino, chinanteco, chocholteco/chocho, chontal de oaxaca, cora, cucapá, cuicateco, guarijío, huasteco, huave, huichol, jakalteko, k'iche', kiliwa, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, otomí, paipai, popoloca, popoluca de la sierra, pápago, q'anjob'al, qato'k/motocintleco, seri, tarahumara, tarasco/purépecha, teko, tepehuano del sur, tlapaneco, tojolabal, totonaco,

triqui, tseltal, tsotsil, yaqui, zapoteco, zoque, sin mencionar algunas provenientes de otras regiones de América (INPI, 2015).

Aun cuando el INPI no reconoce la presencia de cochimíes en la entidad, el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS) ha tenido contacto con personas que se autoadscriben de ese grupo y que, incluso, han mostrado documentos emitidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) en 2016. El reconocimiento de su presencia, en un territorio tradicionalmente ocupado por ellos, permitiría afirmar la existencia de comunidad indígena originaria en el estado.

## **VI. Representación indígena y afromexicana**

En 2017 se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur para incluir en su artículo 7.º bis a la población indígena y afromexicana y sus derechos con base en el artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por otra parte, la entidad es —hasta el 17 de agosto de 2022, tras haber sido vetada por el gobernador desde 2019, que se publica en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado— la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas de Baja California Sur. Ante ese contexto —y frente a un vacío normativo durante el Proceso Electoral Local 2020-2021— el IEEBCS, con la finalidad de garantizar los derechos político-electorales de la población de grupos históricamente relegados y discriminados, impulsó medidas afirmativas dirigidas a la población indígena y afromexicana. Las principales acciones se vieron reflejadas en la modificación del Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular para el Proceso Electoral 2020-2021, mediante acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, disponible en el portal institucional ([www.ieebcs.org.mx](http://www.ieebcs.org.mx)). Dicho acuerdo fue impugnado por dos personas indígenas, cuya cadena impugnativa derivó en la sentencia SUP-REC-343/2020, misma que puede ser consultada en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx).

Con ello, el IEEBCS se ve vinculado con definir los espacios reservados para población indígena y afromexicana, tanto para diputaciones como la integración de ayuntamientos. De igual forma se ordenó al propio Instituto el diseño e implementación de una consulta, libre, previa e informada una vez terminado el proceso electoral.

Para la definición de medidas afirmativas, derivado de la sentencia mencionada, el IEEBCS debía de considerar: el número de diputaciones y ayuntamientos que se elegirán en este proceso electoral; la proporción total de la población indígena y afromexicana respecto al total de la población en la entidad; la participación his-

tórica de estos grupos vulnerables, y, en su caso, la diversidad de grupos, etnias y comunidades existentes de las que se tenga información.

Con base en esos criterios se definió que los partidos políticos debían postular a personas indígenas en dos distritos locales específicos, aquellos con mayor presencia indígena; y uno más específico para personas afromexicanas, de igual manera donde las estadísticas referían una mayor presencia. Ello ante la ausencia de un dato histórico de participación de personas indígenas y afromexicanas. En la elección de 2018 resultó electa una persona indígena para una diputación, sin embargo, para su postulación no se requirió tal autoadscripción.

En el caso de ayuntamientos, el Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular para el Proceso Electoral 2020-2021 del IEEBCS señalaba:

Artículo Transitorio Vigésimo Primero. -

Para efectos del Proceso Local Electoral 2020-2021, los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, postularán de forma obligatoria lo siguiente:

Una fórmula compuesta por personas que se autoadscriban indígenas para cualquier cargo por el principio de Mayoría Relativa para la integración del Ayuntamiento de Los Cabos.

Una fórmula compuesta por personas que se autoadscriban indígenas para cualquier cargo por el principio de Mayoría Relativa para la integración del Ayuntamiento de Mulegé.

Una fórmula compuesta por personas que se autoadscriban afromexicanas para cualquier cargo por el principio de Mayoría Relativa para cualquiera de los ayuntamientos de Los Cabos, La Paz y Loreto.

Como resultado de las medidas afirmativas para población indígena y afromexicana, en armonía con el principio de paridad de género, para la actual integración del H. Congreso del Estado fueron electas dos mujeres indígenas, con trayectoria en el trabajo comunitario, mas no así en el ámbito político, y un hombre afromexicano, quienes ejercerán su cargo en el periodo 2021-2024. Asimismo, las medidas afirmativas tuvieron como resultado, en los ayuntamientos, el acceso al cargo de dos personas indígenas en sendas regidurías, una en el municipio de Los Cabos y otra en Loreto para el mismo periodo.

La sentencia SUP-REC-343/2020 vincula al IEEBCS a realizar una consulta, previa libre e informada, la que está en proceso de construcción y permitirá contar con una visión más completa de la visión que tienen las personas y grupos indígenas y afromexicanas, desde su amplia y diversa multiculturalidad.

## VII. Conclusiones

La presencia indígena y afroamericana en Baja California Sur tiene condiciones completamente extraordinarias si se compara con otras entidades federativas. Algunos elementos que la caracterizan son:

- Su origen es resultado de largos y antiguos procesos migratorios.
- Amplia diversidad de cosmogonías, usos y costumbres, debido a la profunda multiculturalidad.
- Invisibilización histórica que se ha dado desde la sociedad y las instituciones.
- Escaso número de organizaciones sociales y comunitarias.
- Confluencia de movimiento indígena y afroamericana.

Garantizar los derechos político-electorales de las personas, grupos indígenas y afroamericanos en Baja California Sur representa múltiples retos, entre ellos los más apremiantes son:

En primer lugar, la identificación o definición de las personas sujetas a derechos de personas indígenas y afroamericanas: ante la inexistencia de distritos o comunidades indígenas —con territorio definido—, así como la amplia diversidad de grupos indígenas, la categoría más adecuada en algunos casos es la de “grupos pluriétnicos”. Por otro lado, la presencia del grupo yaqui-yoreme en Santa Rosalía sí cuenta con un territorio definido, no es un pueblo originario y su presencia es de más de tres generaciones, por lo que requiere de una definición distinta. En proceso está el reconocimiento de la comunidad cochimí en el estado como pueblo originario.

Un segundo reto es la creación de un vínculo sólido entre la población indígena y afroamericana con las instituciones. Por décadas la discriminación o la ausencia de una política pública dirigida a este sector de población ha causado una desconfianza hacia las instituciones, por lo que se hace necesaria la creación de una nueva forma de relación, más allá de brindar apoyos asistenciales. Una nueva relación debe tomar en cuenta los liderazgos, las organizaciones sociales, la diversidad y la interseccionalidad, todo ello desde una perspectiva pluricultural.

Un tercer reto es la armonización normativa ante la Ley Indígena recientemente publicada por el Gobierno del Estado. Esta armonización no debe hacerse únicamente desde las instancias oficiales, sino mediante un proceso de diálogo cercano y participación profunda con las personas indígenas y afroamericanas.

Un cuarto reto es la sensibilización de todos los diferentes sectores de la sociedad sudcaliforniana sobre la fuerte presencia indígena y afroamericana en la entidad, y con ello la generación de una sinergia para el desarrollo de acciones desde diferentes ámbitos, desde el cultural, el académico y el económico. La ausencia de

investigación académica o de un estudio antropológico de la población indígena y afroamericana en el estado es un signo muy claro de la invisibilización histórica.

Por último, el reto más importante es atender de manera urgente la generación de sinergia entre instituciones de los diferentes niveles de gobierno, sociedad civil, academia, iniciativa privada, medios de comunicación y ciudadanía en general para impulsar el ejercicio de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas en Baja California Sur, un sector de población que es tan sudcaliforniano como cualquier otro.

## Fuentes de información

- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. *Reporte de Jornaleros en México 2019*. Cámara de Diputados, México
- INEGI (2015, diciembre 8). *Encuesta Intercensal 2015*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI (2020). *Número de habitantes. Baja California Sur*. Número de habitantes. *Baja California Sur*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bcs/poblacion/>
- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (06/03/2021). *Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular para el proceso electoral 2020-2021*. Recuperado de [www.ieebcs.org.mx](http://www.ieebcs.org.mx)
- Morales, A. P. (2016). *Cochimíes, indios del norte. Etnohistoria y Patrimonio cultural del desierto central de Baja California. Siglo XVIII al presente*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Portilla, M. L. (1995). *La California mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas.
- Romero, G. (2013). *El Boleo: Santa Rosalía, Baja California Sur, 1885-1954. Un pueblo que se negó a morir*. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.
- Velasco, B.A. (2017). Tesis: “¡Aquí estamos! Identidad, memoria y territorialidad del pueblo cochimí de Baja California”. Universidad Autónoma Metropolitana, posgrado en Desarrollo Rural.
- Velasco, L. y Hernández, C. (2018). “Migración, trabajo y asentamiento en enclaves globales: Indígenas en Baja California Sur”. El Colegio de la Frontera Norte, CDI, México.



# Los retos de la participación de personas indígenas en Campeche

Fátima Gisselle Meunier Rosas<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Población indígena en Campeche; IV. Derechos político-electorales de las comunidades indígenas en Campeche; V. Participación política de las mujeres; VI. Organización de los pueblos indígenas; La Paz y Mulegé; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

Vivir en Campeche es de los regalos más preciados que he recibido en mi vida. Un estado rico en cultura, recursos naturales, historia y la arraigada tradición por la participación en la vida política, por encima del promedio nacional.

Escribir sobre los retos de la participación de personas indígenas en Campeche se convirtió en una travesía por la historia de Campeche, desde cómo se fue poblando el estado donde, en el siglo pasado, apenas vivían tres personas por cada kilómetro cuadrado hasta las acciones y modificaciones de la normativa electoral para asegurar que esas personas, ejerzan sus derechos político-electorales.

1 Consejera electoral del estado de Campeche. Precursora en la promoción de los derechos político electorales de las mujeres, personas indígenas, personas con discapacidad y comunidad LGBTTTTIQ+ e impulsora de las acciones afirmativas y medidas de inclusión para garantizar la participación política de grupos en situación de desventaja. Comunicóloga, maestra en Administración Pública y en Pedagogía y Gestión Educativa. Ha sido catedrática de nivel bachillerato, ha impartido cursos y conferencias sobre género, identidad, violencia política contra las mujeres en razón de género, delitos electorales, educación cívica, participación ciudadana, uso responsable de las redes sociales, entre otros. Autora de ensayos y artículos sobre derechos humanos, género y participación política de las mujeres.

En el apartado I se realiza una breve descripción del cómo Campeche, a diferencia de los estados de Yucatán y Quintana Roo donde se asentó la cultura maya, cuenta con diversos grupos indígenas provenientes de otros estados del país e inclusive en el municipio de Hopolchén podemos distinguir grupos equiparables como la comunidad menonita; adicionalmente, al ser un estado fronterizo con los países de Guatemala y Belice, existen asentamientos en diversos municipios con población indígena migrante, muchos de ellos ya regularizados.

En los apartados II y III se plasman los números arrojados por el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) relativo a las personas que hablan una segunda lengua y que, además, se reconocen como personas indígenas; así también se narran las acciones emprendidas por la autoridad electoral en Campeche para visibilizar y hacer más accesible la participación de las personas indígenas en el pasado proceso electoral de 2021.

En el apartado IV se hace referencia a la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en la que se describe la forma en que se organizan las comunidades en Campeche, destacando la figura de los dignatarios como representantes de cada comunidad y del Gran Consejo Maya como la autoridad colegiada que representa a cada una de las comunidades en el estado.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se enuncian las áreas de oportunidad que el Instituto Electoral del Estado de Campeche (IEEC) podrá considerar en la siguiente elección.

## **II. Antecedentes**

Con apenas tres habitantes por kilómetro cuadrado, en el siglo pasado Campeche era el estado del sureste con la mayor extensión territorial, y con menor población; ello, y su frontera con Guatemala y Belice, lo convertía en un foco rojo para las autoridades mexicanas ante posibles invasiones.

Ante tal escenario, el reparto agrario y la colonización del territorio campechano surgieron como medidas incipientes para el aprovechamiento de recursos naturales de diversas zonas y el resguardo de la soberanía nacional.

El primer intento de colonización se dio en la década de los 60. Durante la gubernatura de don José Ortiz Ávila se realizó el reparto agrario más grande del estado, en el que se repartieron más de 2.5 millones de hectáreas a más de 30 mil campesinos de diversos estados del centro y norte del país (Quirarte, 2021).

A partir de ahí se crearon siete colonias: Adolfo López Mateos, en el municipio de Champotón, con pobladores originarios de Zacatecas; en el municipio

de Carmen, junto al río y hasta la frontera con Guatemala, se asentaron Venustiano Carranza, Monclova, Estado de México, General Pedro Gual, Miguel Hidalgo y Costilla, Nuevo Coahuila, con pobladores de diversos estados del norte y centro del país (Quirarte, 2021).

Es preciso destacar que los usos y costumbres de los pueblos originarios mayas del Camino Real (Gobierno de la República, 2021) impidieron que éstos permanecieran en la zona del sur de Campeche, pues fueron los primeros colonos; sin embargo, la diferencia climática y el arraigo a sus tierras hicieron que volvieran al norte del estado.

Otra de las particularidades de Campeche es la presencia de comunidades de menonitas asentadas en el municipio de Hopelchén, con un promedio de 12 mil menonitas, distribuidos en 18 colonias, con mayor densidad poblacional en Hopelchén, donde destacan Nuevo Durango, El Temporal, Nueva Trinidad y Nuevo Progreso, entre otros. Hasta 2022 se contabilizaron 14 comunidades menonitas en Campeche, dedicadas a la producción de maíz, sorgo y soya, así como actividades comerciales.

En la década de los ochenta del siglo pasado, menonitas de los estados de Chihuahua, Durango, Tamaulipas y Zacatecas se trasladaron a Campeche, en donde han desarrollado una agricultura intensiva mecanizada basada en el cultivo de transgénicos y el uso de agrotóxicos, así como sistemas de producción de carbón que han llevado a la deforestación en la zona, además de situaciones irregulares de compra-venta de tierras. Lo anterior ha impactado significativamente en la salud de ecosistemas, pueblos y comunidades”. (Gobierno de la República, 2021).

De acuerdo con Franz Fehr Blatz, representante de la comunidad de Menonitas, en 2021 existían 150 familias menonitas con más de 500 habitantes que trabajan en conjunto con las comunidades mayas, ya que en muchas ocasiones rentan sus tierras, les facilitan semillas y venden sus granos cuando cosechan.

### III. Población indígena en Campeche

La riqueza del pueblo campechano es diversa, como lo es su población. El Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 arrojó que en la entidad somos 938 mil 263 habitantes, por lo que representamos el 0.7 por ciento de la población nacional.

Ahora bien, de ese total, 456 mil 939 hombres (49.2 por ciento) y 471 mil 424 mujeres (50.8 por ciento), es decir, por cada 100 mujeres campechanas hay 96 hombres (INEGI, 2020).

Estas cifras indican que el crecimiento población de la entidad ha sido razonado, pues actualmente en esta entidad, con una extensión de 57 mil 484.9 kilómetro cuadrados (2.9 por ciento del territorio nacional), habitamos 16.1 personas por cada kilómetro cuadrado.

De acuerdo con el Censo 2020, el 10.45 por ciento de la población campechana habla alguna lengua indígena y, de ese mismo porcentaje, 2.70 por ciento no habla español. Las lenguas indígenas más frecuentes son la maya 77.2 por ciento y la ch'ol 12.5 por ciento.

También hay registros de personas que se consideran afromexicana, negra o afrodescendientes (términos utilizados en la encuesta elaborada por el INEGI para el Censo 2020), en Campeche son 19,319, es decir 2.1 por ciento del total de la población estatal, de las cuales 49.4 por ciento son hombres y 50.6 por ciento con mujeres, de ellos el 10.3 por ciento hablan alguna lengua indígena.

Según el porcentaje de población que habita en la entidad, de 3 años y más hablante de lengua indígena por entidad federativa, el 10.4 por ciento ubica a Campeche entre los primeros siete estados con mayor población, solo después de Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Guerrero y Quintana Roo. La media nacional es de 6.1 por ciento.

No podemos dejar pasar la disminución de la población que habla alguna lengua indígena en Campeche. En 2010 eran 92 mil 128 hablantes (12 por ciento de la población) mientras que en el Censo 2020 ésta pasó a 91 mil 801 hablantes, es decir, el 10.4 por ciento<sup>2</sup>, tal como se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Población campechana**

Campeche	Personas	Porcentaje
Número de habitantes	938,263	0.7% de la población nacional
Porcentaje de población que habla alguna lengua indígena	91,801	10.45%
Porcentaje de población afromexicana	19,319	2.10%

Fuente: INEGI (2020).

#### **IV. Derechos político-electorales de las comunidades indígenas en Campeche**

Conscientes de la participación política de la ciudadanía, durante el Proceso Electoral Estatal Ordinario (PEEO) 2021, el IEEC asumió la responsabilidad de establecer acciones afirmativas a través del establecimiento de cuotas mínimas de participación

<sup>2</sup> Personas de 3 años o más según resultados de los censos del INEGI 2010 y 2020.

a distintos grupos que en la entidad han sido históricamente vulnerados, de acuerdo con lo siguiente.

## **A. Reforma 2020**

En mayo de 2020, mediante la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC) se realizó la armonización de la ley local respecto a la reforma en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, su tipificación y el medio de impugnación a través del cual sería resuelto; sin embargo, el legislativo incorporó otras modificaciones.

En esta reforma se incorporó al artículo 12 de la LIPEEC, el siguiente párrafo: “Los partidos deben procurar incluir en las candidaturas a personas con discapacidad, o pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas; garantizando en todo momento el principio de paridad de género y de alternancia”.

Al Organismo Público Local Electoral (OPLE) le bastó esta determinación para considerar como válida la obligatoriedad de los partidos políticos para postular fórmulas o candidaturas en cualquiera de las vías (mayoría relativa y representación proporcional), de personas con discapacidad e indígenas. Adicionalmente, se consideró que las personas jóvenes requerían de una representación y con ello se construyó una acción afirmativa que permitiera la postulación de las juventudes.

Es oportuno comentar que para el PEEO 2021 el Consejo General del IEEC aprobó, por unanimidad de votos, en sesión ordinaria del 10 de diciembre de 2021 el acuerdo CG/34/2020 intitulado Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche por el que se expiden los Lineamientos para el Registro de Candidaturas a Cargos de Elección Popular para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2021 (IEEC, 2020), mismo que no fue impugnado por los partidos políticos con representación en el mismo.

Es importante resaltar que los citados lineamientos, en los que se incorporaron estas acciones en favor de los diversos grupos, fueron aprobados veinte días antes de que la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación ordenara al Instituto Nacional Electoral (INE) modificar el acuerdo INE/CG572/2020, con el fin de que el Consejo General determinara los 21 distritos en los que los partidos políticos deberían postular candidaturas indígenas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, ampliando esa obligación para sus candidaturas de representación proporcional y establecieran medidas afirmativas que garanticen las condiciones de igualdad para la participación política de las personas con discapacidad y las extienda a otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad, de desventaja o subrepresentación, garantizando su acceso en la postulación de candidaturas para los cargos

de elección en el pasado proceso electoral, considerando como eje rector primordial la paridad de género para todas las acciones que implemente (IEEC, 2020).

Cabe la pertinencia de señalar que estas determinaciones fueron realizadas de manera proactiva por el organismo electoral sin que mediara sentencia, criterio jurisdiccional o antecedente que obligara a su instrumentación.

## **B. Acciones afirmativas en el PEEO 2021**

Como se mencionó en el apartado anterior, el Consejo General del IEEC emitió los Lineamientos para el Registro de Candidaturas a Cargos de Elección Popular para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2021, en los que se estableció que los partidos políticos deberían promover y garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado, los ayuntamientos y las juntas municipales, así como incluir en sus candidaturas a personas con discapacidad o pertenecientes a las comunidades o pueblos indígenas, partiendo de la base de que representan también el conducto por el que las personas ejercen sus derechos político-electorales, garantizando en todo momento el principio de paridad de género y de alternancia, promoviendo la prevención y erradicación de todo tipo de violencia y discriminación.

Es importante señalar que con la emisión del acuerdo CG/34/2020 se garantizó el principio de constitucional de paridad de género en sus vertientes horizontal y vertical, así como la alternancia entre los géneros, y se pusieron en marcha los bloques de competitividad con la finalidad de evitar que a algún género le sean asignados los distritos, municipios y secciones municipales en los que el partido político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos y más altos en el proceso electoral anterior

## **C. Población indígena**

En concordancia con el artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, el IEEC determinó que los partidos políticos y coaliciones deberían postular en las candidaturas a personas pertenecientes a comunidades o pueblos indígenas, sin que se vulnere el principio de paridad de género y de alternancia.

Si bien la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en su artículo 385, párrafo tercero, dispone que los partidos políticos procurarán incluir en sus candidaturas a personas con discapacidad o pertenecientes a las comunidades o pueblos indígenas, ésta no señala cómo ni cuántas postulaciones deben realizarse por cada tipo de elección.

En las elecciones de diputaciones locales, ayuntamientos y juntas municipales los partidos políticos tendrían la obligación de registrar por lo menos una candidatura de personas indígenas por cada elección; es así como, en ese apartado, se previó lo relativo a la postulación de una candidatura de personas indígenas y lo relativo a la autoadscripción indígena, respetando en todo momento el principio de paridad entre los géneros.

Fue apenas en 2007 cuando a través de la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche se insta al estado de Campeche a reconocer, preservar y defender los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el estado de Campeche, así como el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del estado y las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo su desarrollo a través de planes, programas y acciones específicas (Artículo 1.o):

Artículo 2. El Estado de Campeche tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de diversos pueblos y comunidades indígenas, cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con la que constituye la civilización mesoamericana, hablan sus lenguas propias y, especialmente la etnia maya, desde la época precolombina, ha ocupado su territorio en forma continua y permanente; y en ese territorio ha construido su cultura específica, que es la que la identifica internamente y a la vez la diferencia del resto de la población del Estado.

Artículo 3. Esta ley reconoce los derechos sociales del pueblo maya, así como los de las demás etnias indígenas que, provenientes de otros Estados de la República o de otro país, ya residen en forma temporal o permanente dentro del territorio del Estado de Campeche, y que tienen derecho a conservar sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, indumentaria y en general todos aquellos rasgos culturales que los distinguen, de conformidad con los principios que establece esta ley (LDCOPCI, 2020).

## **V. Participación política de las mujeres**

La composición pluricultural y pluriétnica del estado de Campeche, como ya se ha mencionado líneas arriba, nos obliga como autoridad electoral a garantizar la participación de todas las personas en igualdad de condiciones e inclusive implementar acciones de nivelación, inclusión y afirmativas para alcanzar la igualdad sustantiva.

**Tabla 2. Distritos electorales indígenas de Campeche**

Nº Distrito	% Población indígena y/o afroamericana
1	52.08
2	52.08
3	52.08
4	52.08
5	52.08
6	52.08
7	59.07
14	40.5
15	48.36
17	85.24
18	67.29
19	54.39
21	54.07

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2022).

En los últimos cinco procesos electorales concurrentes con el federal Campeche se ha mantenido entre los cinco primeros lugares con mayor índice de participación ciudadana, con porcentajes entre 55 y 60 por ciento, muy por encima de la media nacional (IEEC, 2021).

Tan solo en 2021, 62.8 por ciento de las personas enlistadas acudieron a votar<sup>3</sup>. En este apartado me permitiré hacer una interpretación de datos.

Los resultados de participación ciudadana del PEEO 2021 indican que en las juntas municipales, cuya población es, en su mayoría, integrante de pueblos originarios, como Tinún (municipio de Tenabo) con más del 84 por ciento de participación y Monclova (municipio de Candelaria) con el 61 por ciento de participación son las secciones municipales con el mayor y menor índice de participación (IEEC, 2021).

De acuerdo con el resultado de la distritación electoral 2022 que realizó el INE en Campeche, destaca que de los 21 distritos electorales locales 13 distritos se conforman con el 40 por ciento o más de población indígena y/o afroamericana, como se muestra en la tabla 2.

<sup>3</sup> Ídem.

**Tabla 3. Juntas municipales en Campeche**

MUNICIPIO	SECCIÓN MUNICIPAL
CAMPECHE	ALFREDO V. BONFIL
	HAMPOLOL
	PICH
	TIXMUCUY
CALKINI	BECAL
	NUNKINI
CARMEN	ATASTA
	MAMANTEL
	SABANCUY
CHAMPOTON	CARRILLO PUERTO
	HOOL
	SIHOCHAC
HECELCHAKAN	POMUCH
HOPELCHEN	BOLONCHEN DE REJÓN
	DZIBALCHEN
	UKUM
TENABO	TINUN
ESCARCEGA	CENTENARIO
	DIVISIÓN DEL NORTE
CANDELARIA	MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA
	MONCLOVA
CALAKMUL	CONSTITUCION

Fuente: elaboración propia con información de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.

Como se puede apreciar, los 13 distritos electorales indígenas de Campeche congregan a la mayor población indígena de la entidad que, a su vez, albergan secciones municipales, como se aprecia en la Tabla 3.

Una vez realizado el registro de candidaturas postuladas por los partidos políticos e independientes en 2021, solo dos personas postuladas dentro de la cuota indígena resultaron electas en la elección de diputaciones locales; por el Distrito Electoral Local 21 Maricela Flores Moo del partido MORENA, y por la vía de representación proporcional Pedro Cámara Castillo del Partido Acción Nacional<sup>4</sup>.

Este resultado, aunque pareciera menor, contribuye a visibilizar a las personas indígenas interesadas en la política local, ya que, en procesos electorales anteriores, en los que no existió una acción afirmativa a favor de personas indígenas, dentro de las autoridades electas a nivel municipal, estatal e incluso federal, se identifican a

<sup>4</sup> Listado de candidaturas electas por partido político durante el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2021 del IEEC.



provenientes de otros estados de la República o de otro país, ya residen en forma temporal o permanente dentro del territorio del estado de Campeche, y que tienen derecho a conservar sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, indumentaria y en general todos aquellos rasgos culturales que los distingan, de conformidad con los principios que establece esta ley (artículo 3).

Además de reconocer la autodeterminación de cualquier persona originaria de una comunidad, también se garantiza la libertad de las mujeres y los derechos humanos de las niñas, niños, adolescentes y personas adultas mayores.

Por tratarse de entidades reconocidas como autónomas, cada una de las comunidades indígenas elegirá y removerá, en su caso, a sus dignatarios conforme a sus diversos usos, costumbres y tradiciones, quienes se acreditarán como tales con la constancia que la comunidad expida al respecto (artículo 44).

A nivel estatal, el Gran Consejo Maya es el órgano colegiado de representación del pueblo indígena maya en Campeche (artículo 46) y se integrará con los dignatarios mayas de cada una de las comunidades de esa etnia ubicadas en el territorio del estado (artículo 47).

El Gran Consejo Maya velará por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones y lengua propios de la etnia maya, tanto en sus comunidades como en los respectivos centros ceremoniales (artículo 48) y es obligación del estado y los municipios dar plena validez a los acuerdos que adopte el Gran Consejo Maya, siempre que los mismos no vulneren el marco jurídico establecido y sea producto de la previa consulta y opinión de los integrantes de las comunidades de esa etnia (artículo 49).

Si bien la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, en su artículo 8.o bis, reconoce a las comunidades indígenas de la entidad, la realidad es que no existe un documento actualizado al 2022.

Sin embargo, en 2015 se publicó el Catálogo y las Cédulas de Identificación de Comunidades Indígenas para el Estado de Campeche, producto de un esfuerzo conjunto del Congreso del Estado, la Universidad Autónoma de Campeche (UAC) y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).

El catálogo, que se mantiene vigente, fue elaborado para identificar a las comunidades indígenas en Campeche y los elementos constitutivos de su comunidad, tomando como base los acontecimientos históricos de que tengan memoria o registro hasta la actualidad.

La consulta se realizó en 377 comunidades de los 11 municipios del estado (Calkiní, Campeche, Carmen, Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Palizada, Tenabo, Escárcega, Calakmul y Candelaria).

En las comunidades indígenas del estado de Campeche predomina la estructura del “ejido”, de uso común, la cual es presidida por un comisario nombrado en asamblea general, seguido por su secretario y sus respectivos vocales, dependiendo de las necesidades y tamaño en extensión de los ejidos. Éstos se relacionan directamente con las autoridades gubernamentales e instituciones de gobierno y privados para gestionar apoyos y recursos que redunden en beneficio de sus ejidatarios y ejido. Se crean equipos de trabajo para las fajinas que se requieran en pro de sus propios beneficios. La tierra por lo general se hereda a los hijos y a los parientes más cercanos (UAC, 2015).

De acuerdo con el catálogo, en el municipio de Calkiní se ubican 17 comunidades que se identifican indígenas, en Campeche 39, en Carmen 26, Champotón 61, Hecelchakán 12, Hopolchén 34, Palizada 5, Tenabo 6, Escárcega 34, Calakmul 76, Candelaria 51.

En materia electoral, en Campeche no existe el sistema normativo indígena, dado que las elecciones son de carácter constitucional y las autoridades que las regulan son electas mediante el voto popular.

## VII. Conclusiones

La participación de las personas indígenas en los procesos electorales constitucionales en el estado de Campeche ha sido invisibilizada por los partidos políticos, las autoridades y la misma ciudadanía.

A pesar de ser el quinto estado del país con mayor número de población que se autorreconoce indígena, no han sido reconocidas las personas indígenas mediante procesos de selección interna en sus partidos políticos e inclusive postuladas de manera independiente.

Entonces surge la duda de por qué el sentido de pertenencia a una comunidad indígena no es suficiente para figurar en el plano político.

Una realidad que no puede negarse en Campeche y en la mayoría de los estados de la república con población indígena es la discriminación sistemática que han sufrido estas comunidades a lo largo de la historia.

Como ejemplo puedo mencionar que muchas personas que pertenecen a los pueblos originarios en 2022 no hablan su lengua materna, la maya. ¿La razón?, el instinto de protección de los padres y las madres que, para evitar que sus hijas e hijos sufran de la misma discriminación por ser maya hablantes, prefirieron cambiar la lengua materna por el castellano. Otro ejemplo es la castellanización de los apellidos mayas en la península de Yucatán.

Traigo a colación estos ejemplos para que podamos conocer un poco del contexto de nuestras comunidades indígenas en el estado de Campeche. Si bien los procesos electorales en esta entidad —como ya se mencionó— no son a través de sistemas normativos indígenas, el reto que tenemos las autoridades electorales administrativas es que si el Poder Legislativo no hace un ajuste a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, previo al inicio del PEEO 2023-2024 en materia de postulación de personas indígenas, desde el IIEC habremos de realizar los ajustes normativos necesarios que garanticen y amplíen la participación de personas indígenas no solo en los cargos de mayoría relativa, sino también en las listas de representación proporcional, ubicándoles, incluso, en lugares con posibilidades reales de acceder al cargo.

Otro de los retos es la autoadscripción calificada. Es claro que cualquier persona tiene el derecho de asumirse como parte de una comunidad indígena; sin embargo, en materia electoral es necesario crear un proceso mediante el que se garantice el acceso real de personas indígenas a esas candidaturas y evitar simulaciones.

Convencida de que la democracia se construye desde lo local, en el IIEC asumimos la responsabilidad y a partir de 2022, mientras escribo estas conclusiones, se desarrollan foros de intercambio de experiencias con servidoras y servidores públicos electorales de otros estados del país con temas relacionados a la autoadscripción calificada indígena.

## Fuentes de información

Gobierno de la República (2021, 12 de agosto). *Comunicado de Prensa* núm. 99/21. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/acuerdo-historico-con-la-comunidad-menonita-para-frenar-deforestacion-en-el-estado-de-campeche?idiom=es>

Gobierno de la República (2021, 15 de octubre). *Comunicado de Prensa* núm. 114/21. Recuperado de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/acercamiento-entre-autoridades-y-representantes-de-comunidades-menonitas?idiom=es>

Instituto Electoral del Estado de Campeche (2021). *Estadística Electoral 2021*. Datos relevantes. Recuperado de [https://www.ieec.org.mx/micrositios/assets/estadisticas/2021/Archivos/8%20DATOS%20RELEVANTES/01%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/Juntas%20Municipales/PDF/PARTICIPACION\\_JUNTAS%20MUNICIPALES.Pdf](https://www.ieec.org.mx/micrositios/assets/estadisticas/2021/Archivos/8%20DATOS%20RELEVANTES/01%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/Juntas%20Municipales/PDF/PARTICIPACION_JUNTAS%20MUNICIPALES.Pdf)

Instituto Electoral del Estado de Campeche (Fecha de publicación si está disponible). Listado de candidaturas electas por Partido Político durante el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2021. Recuperado de <https://www.ieec.org.mx/>

Documentacion/Procesos/2021/Autoridades/CANDIDATURAS%20ELECTAS%202021%20\_PAG.WEB.%20GRUPOS% 20VULNER.pdf

- Instituto Nacional Electoral (2022). Acuerdo INE/CG394/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Campeche y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.
- Poder Legislativo del Estado de Campeche (2022, 29 de mayo). Decreto núm. 134 LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. Periódico Oficial del Estado- cuarta época, año V núm. 1185. Recuperado de [https://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley\\_de\\_instituciones\\_y\\_procedimientos\\_electorales\\_reforma2020.pdf](https://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_de_instituciones_y_procedimientos_electorales_reforma2020.pdf)
- Poder Legislativo del Estado de Campeche (2000). Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (Decreto núm. 293 de la LVI Legislatura, POE núm. 2155). Recuperado de <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/etiquetas-x-materia/29-ley-de-derechos-cultura-y-organizacion-de-los-pueblos-y-comunidades>
- Poder Legislativo del Estado de Campeche (2023, 01 de junio). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Recuperado de <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/289-ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-del-estado-de-campeche>
- Poder Legislativo del Estado de Campeche (2022, 7 de junio). Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche. Recuperado de <https://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/427-ley-organica-de-los-municipios-del-estado-de-campeche>
- Quirarte Rodríguez, M. (2021). “El mayor reparto de tierras en la historia de Campeche”. *Glifos* (28), año 8. INAH. Recuperado de <https://www.mediateca.inah.gob.mx/repositorio/Izslandora/object/articulo:21893>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). SUP-RAP-121/2020 y acumulados. [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP\\_2020\\_RAP\\_121-945532.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf)
- Universidad Autónoma de Campeche (2015). *Catálogo de Comunidades Indígenas en el Estado de Campeche*. Tomo I. Campeche, México.

# Derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Chiapas

Edmundo Henríquez Arellano<sup>1</sup>  
Valeria Guadalupe Cruz Castillo<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Descripción de antecedentes desde la conquista que permiten identificar pueblos indígenas en la entidad de Chiapas; III. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afroamericanas en la entidad federativa; IV. Descripción de contexto de los derechos político-electorales de las comunidades de las distintas poblaciones; V. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

El presente trabajo da cuenta de los avances en los derechos político-electorales de nuestros pueblos originarios, producto de acciones afirmativas implementadas por el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas, así como de los retos para garantizar el ejercicio del cargo de las mujeres indígenas. Asimismo, se da cuenta de la única experiencia de un municipio, Oxchuc, que logró el cambio del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno, experiencia que, a la fecha, se encuentra en crisis al no llevarse a cabo la última elección.

- 1 Licenciado en Etnología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; maestrante en Instituciones y Procedimientos Electorales por el Instituto Nacional Electoral; consejero electoral del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.
- 2 Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho, campus III, Universidad Autónoma de Chiapas; maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Facultad Libre de Derecho de Chiapas; maestrante en Derecho Procesal Constitucional y Electoral por el Instituto de Investigaciones y Posgrados del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; asesora electoral en el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.

## II. Descripción de antecedentes desde la Conquista que permiten identificar pueblos indígenas en la entidad de Chiapas

El territorio del actual estado de Chiapas fue habitado desde la antigüedad por diversos grupos étnicos. Durante el postclásico, y antes de la conquista española, se intensificaron las guerras entre los distintos grupos que poblaban el territorio. El pueblo chiapaneco, cuya capital se ubicaba en el actual Chiapa de Corzo y conquista a otros grupos que habitan el Valle del Grijalva, entre ellos los zoques. A finales del siglo XV los chiapanecos entraron en confrontación con los aztecas. En las tierras altas los grupos más numerosos eran tzeltales y tzotziles, al norte habitaban grupos choles y al oriente tojolabales, choles, mames, coxós, jacaltecos, chicomuceltecós y motocintlecos (Tejada Bouscayrol, 1993).

Con la llegada de los españoles a tierras chiapanecas, en 1524, los equilibrios regionales se rompieron.

En 1528 Diego de Mazariegos llegó a Chiapa, donde fundó una villa, Chiapa de los Españoles; debido al clima decidió fundar un nuevo asentamiento en las tierras Altas, Chiapa de los Indios, la actual San Cristóbal de las Casas.

La evangelización de la provincia inició en 1545 con la llegada de 22 dominicos —entre los que se encontraba fray Bartolomé de las Casas—, quienes se enfrentaron con los conquistadores que se encontraban en la región. Al mismo tiempo que levantaban conventos, iniciaron la llamada política de congregación, que consistió en reunir a los indígenas en poblados, dotándolos de un santo patrón, dando origen a muchos de los actuales municipios indígenas (Viqueira, 2002).

## III. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afroamericanas en la entidad federativa

Descripción	Datos y fuentes
Número de habitantes en el estado	Total: 5,543,828.
Porcentaje de población indígena y afroamericana	Indígenas: 1,835,10 Afrodescendientes: 56,532
Porcentaje de población que habla una lengua indígena	Indígenas: 1,387,295 25.02%

Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos.	Lenguas	Número de hablantes
	Jakaltecos	S/I
	Kaqchikeles	S/I
	Mames	S/I
	K'anjob'ales'Q'anjob'ales	S/I
	Tojolabales	4.57%
	Mochós	S/I
	Tzeltales	38.39%
	Lacandones	0.069%
	Zoques	4.16%
	Tsotsiles	36.28%
	Ch'oles	14.53%
Chujes/ Chuj	S/I	

Fuente: Gobierno del Estado de Chiapas (2019) e INEGI (2020).

#### IV. Descripción de contexto de los derechos político-electorales de las comunidades de las distintas poblaciones

##### A. Primer precedente

El 11 de noviembre de 2016 un grupo de habitantes del municipio de Oxchuc presentó ante el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas<sup>3</sup>, una solicitud para celebrar la elección municipal a través del sistema normativo propio, también conocido por los propios habitantes del municipio como “usos y costumbres”. A partir de esa fecha se desencadenó un proceso en el que, después de realizarse una consulta por parte del Instituto a la población del municipio, la mayoría de la población decidió transitar del sistema de partidos políticos a la construcción de un sistema normativo propio. El 5 de enero de 2019 se celebró la elección a mano alzada en la plaza central de la cabecera municipal. Es importante señalar que el resultado de la consulta fue un 60 por ciento de la población a favor del cambio de sistema y 40 por ciento en contra. Estos resultados reflejaron la división interna que existía en el municipio. Por otra parte, también se debe señalar que la solicitud de cambio de régimen surgió de un contexto de violencia y polarización resultado del conflicto postelectoral de la elección de 2015. Se deben tener en cuenta estos elementos para entender el contexto actual.

3 En adelante Instituto.

En un principio, al recibirse la solicitud, el Consejo General del Instituto la declaró como no procedente, resolución que se impugnó ante tribunales. A continuación, se presenta una cronología detallando los pasos que llevaron a la primera elección en Chiapas bajo un sistema normativo propio.

El 11 de noviembre de 2016 se recibió en Oficialía de Partes del Instituto la solicitud presentada por los integrantes de la Comisión Permanente por la Paz y Justicia del municipio de Oxchuc, para celebrar sus elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres, la cual surge en un escenario de violencia y polarización originado por el conflicto postelectoral, respecto al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015.

El 10 de febrero de 2017, el Consejo General del Instituto aprobó por mayoría de sus integrantes el acuerdo IEPC/CG-A/005/2017, por el que —a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana— se da respuesta a la solicitud referente a celebrar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres del municipio de Oxchuc, Chiapas, en el cual se declararon como no procedentes las peticiones planteadas por los promoventes.

El 28 de junio de 2017, mediante sentencia TEECH/JDC/019/2017 y acumulados, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (TEECH) mandató al Consejo General del organismo electoral a ejecutar diversas acciones para determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres del municipio de Oxchuc y para constatar fehacientemente que la comunidad está inmersa en el marco normativo local que reconoce y regula los diversos aspectos de su cosmovisión.

El 24 de marzo del 2018 iniciaron las actividades del dictamen antropológico, a cargo de investigadores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), por lo que el 17 de septiembre de 2018 el INAH entregó el documento denominado “Sistema normativo indígena para la designación de autoridades en el municipio de Santo Tomás Oxchuc”.

El 26 de septiembre de 2018 el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/189/2018, en cumplimiento de la sentencia dictada por el TEECH en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEECH/JDC/019/2017 y acumulados.

El 29 de septiembre de 2018 el Congreso del Estado de Chiapas emitió el decreto 194, por el que se adiciona el artículo décimo tercero transitorio al Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, aprobado mediante decreto número 181, de fecha 18 de mayo de 2017, estableciéndose que por única ocasión el Instituto organizará y celebrará las elecciones para la renovación de los miembros del ayuntamiento en el municipio de Oxchuc, correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, hasta en tanto se obtengan los resultados finales del dictamen antropológico y, en su caso, los de la consulta.

El 26 de octubre del 2018, el Consejo General del Instituto, mediante el acuerdo IEPC/CG-A/216/2018, aprobó los Lineamientos para la Organización y Desarrollo de la Consulta por la que la Ciudadanía de Oxchuc determinara el Sistema de Elección de sus Autoridades Municipales.

Del 27 de octubre al 28 de diciembre de 2018 se llevó a cabo el proceso de consulta a la ciudadanía del municipio de Oxchuc.

El 5 de enero de 2019 se llevó a cabo la Asamblea Plenaria de Resultados sobre la Consulta Indígena en el municipio de Oxchuc, en la que la ciudadanía decidió adoptar el sistema normativo interno (usos y costumbres) para elegir a sus autoridades municipales con un porcentaje del 59.18 por ciento, contra el 38.40 por ciento que obtuvo el sistema de “partidos políticos” en las 116 localidades donde se realizaron asambleas comunitarias de consulta indígena.

El 15 de enero de 2019, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/002/2019 por el que declaró la validez de los resultados del proceso de consulta indígena en el municipio de Oxchuc, por el que la ciudadanía determinó el sistema normativo de “usos y costumbres” para la elección de sus autoridades municipales.

El 23 de enero de 2019 el Congreso del Estado de Chiapas aprobó el decreto 135 por el que se faculta al Instituto para convocar, coadyuvar y, en su caso, organizar la elección de autoridades municipales del municipio de Oxchuc, así como calificar y expedir la constancia de mayoría a través del régimen de elección por sistema normativo interno.

El 11 de febrero de 2019 el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/007/2019 por el que se aprueba la convocatoria a la ciudadanía de Oxchuc para la elección de sus autoridades municipales por el sistema normativo interno.

El 29 de marzo de 2019 el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/016/2019 por el que se validan las normas que regirán la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc conforme su sistema normativo interno.

El 13 de abril de 2019 se realizó la primera elección a través del sistema normativo interno basado en los usos y costumbres de Oxchuc.

El 22 de abril de 2019 el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/017/2019 por el que se califica y declara la validez de la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, realizada conforme a su sistema normativo indígena, y se declara procedente la expedición de la constancia de mayoría y validez a las y los ciudadanos electos.

Por otra parte, el 17 de noviembre de 2017 se recibieron solicitudes para el cambio de régimen en los municipios de Chilón y Sitalá. Ante ello, el Instituto so-

licitó información a las autoridades de estos municipios para verificar la existencia de sistemas normativos internos. Posteriormente, el 20 de julio de 2018 se presentó en la Comisión Permanente de Participación Ciudadana la propuesta de trabajo para atender estas solicitudes. El 21 de junio del mismo año se firmó un convenio entre el INAH y el Instituto para la elaboración de dictámenes antropológicos en ambos municipios, iniciando los trabajos en Chilón el 6 de agosto. Durante estos trabajos los antropólogos del INAH fueron retenidos por pobladores del municipio, descontentos con el intento de cambio de régimen. El 18 de diciembre de 2019 se dio cuenta ante el Consejo General del Instituto de la conclusión del dictamen antropológico que estableció la existencia de sistemas normativos en el municipio. Sin embargo, las actividades relativas tanto de la implementación de la consulta en el municipio de Chilón como la elaboración del dictamen antropológico en Sitalá se detuvieron por la emergencia sanitaria con motivo del COVID-19.

## **B. Como ha ido avanzando y evolucionando el ejercicio de los derechos político-electorales a partir del primer precedente**

El 24 de junio de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado número 110, tomo III, el Decreto 234 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Esta reforma destaca el derecho de las comunidades indígenas de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones; la obligación de partidos políticos de postular a personas indígenas, en al menos el 50 por ciento de las candidaturas, en municipios con mayor población indígena, y cumplir con el principio de paridad; además, establece la obligación de las comunidades indígenas de fomentar la participación y empoderamiento de las mujeres y garantizar su participación en igualdad de condiciones frente a los hombres, así como el derecho de toda persona de ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular y la garantía del cumplimiento del principio constitucional de paridad en sus tres dimensiones: horizontal, vertical y transversal.

Posteriormente a estos primeros precedentes, el Instituto, en uso de sus facultades reglamentarias, ha emitido lineamientos y reglamentos para garantizar el acceso a los derechos político-electorales de grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran los pueblos originarios. De esta manera, el Consejo General del Instituto ha reglamentado temas como la paridad sustantiva, el acceso de las juventudes a cargos de representación popular y la garantía de la representación de los pueblos indígenas tanto en los ayuntamientos como en el Congreso del Estado. En lo que toca a este último punto, el Consejo General del Instituto aprobó, mediante

acuerdo IEPC/CG-A/050/2021, el reglamento de candidaturas, el que establece que, para el caso de los ayuntamientos, dependiendo del porcentaje de población indígena, deberán postularse un número equivalente de integrantes del cabildo en aquellos municipios con más del 50 por ciento de población originaria, respetando la paridad.

De esta forma, en aquellos municipios que —de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)— contaban entre el 50 por ciento y 60 por ciento de los miembros del ayuntamiento, deberían pertenecer a los pueblos originarios. En los municipios entre 60 por ciento y 70 por ciento, sería el 60 por ciento, y así hasta los municipios con más del 90 por ciento, en el que el 90 por ciento de los postulados deberían contar con esta característica.

De esto se obtuvo:

Cuota indígena								
	Ayuntamiento Mayoría Relativa		Ayuntamiento Representación Proporcional		Diputaciones Mayoría Relativa		Diputaciones Representación Proporcional	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Postulados	1491	1487			31	60	35	71
Electos	128	112	20	62	2	4	0	3

Fuente: Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2021).

En lo que toca al Congreso del Estado, el reglamento emitido por el Instituto estableció que en cinco de los nueve distritos considerados como indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el Instituto Nacional Electoral (INE), los partidos políticos deberían postular fórmulas completas de personas indígenas en cinco de estos nueve distritos. Para el caso de postulaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional, cada partido político debería postular candidaturas indígenas en al menos cinco de las dieciséis fórmulas que integran la lista única, además, al menos una de esas cinco postulaciones indígenas debería registrarse en cualquiera de las tres primeras fórmulas de la lista única plurinominal, conforme el orden de prelación. Como resultado de estas medidas se logró pasar de una diputación a nueve, con personas que se autoadscriben como indígenas.

### C. Participación política de las mujeres

Como resultado de las medidas adoptadas (el reglamento de registro de candidaturas establece en todos los casos el respeto al principio de paridad) las candidaturas de mujeres postuladas representaron el 66 por ciento de las personas con autoadscrip-

ción indígena, mientras que para las candidaturas sin este requisito fueron el 58 por ciento. Sin embargo, es importante señalar que la participación política de las mujeres se ha visto obstaculizada. La violencia política en razón de género es una constante. En muchos casos existe simulación, ya que a pesar de que una mujer fue electa el cargo en realidad lo ocupó un varón; también se han presentado casos en que se ha impedido que ejerzan el cargo que les corresponde. Entre ellos destacan los siguientes:

Derivado del cumplimiento de los lineamientos y reglamento respecto a los registros de candidaturas, el porcentaje de candidaturas con autoadscripción indígena representó el 23 por ciento. Para las 24 diputaciones de mayoría relativa, incluyendo cargos propietarios y suplentes, hubo un total de 393 postulaciones, 197 corresponden a cargos propietarios y 196 a suplentes. Como resultado de la medida afirmativa que se impulsó, se tuvo un total de 46 postulaciones de personas con autoadscripción indígena en el cargo de propietario y 45 en el suplente, sumando un total de 91, lo que representa menos de un tercio. Resalta en el grupo de las personas con autoadscripción indígena que las mujeres representan el 66 por ciento respecto de los hombres, en tanto que en el grupo sin autoadscripción indígena representa el 58 por ciento. Asimismo, la participación de las mujeres en la vida política se ha visto violentada no solo por recibir comentarios denigrantes, sino colocándolas en una posición de desventaja, impidiendo que aquellas mujeres que han sido electas ejerzan el cargo que les corresponde; en Chiapas se han presentado casos como son los de:

- Martha López Santiz, quien fue electa como síndica en el municipio de San Juan Cancuc, en el proceso electoral 2018-2019. El ayuntamiento electo se negó a que ejerciera el cargo por ser mujer; el Instituto, dentro de su competencia, coadyuvó con la realización de pláticas de sensibilización a efecto de que la comunidad comprendiera los motivos de la decisión y reconociera el carácter de autoridad municipal de Martha López Santiz. El 29 de mayo de 2019 funcionarios del Instituto acudieron al municipio de San Juan Cancuc para dar cumplimiento a la sentencia SX-JDC-88/2019 y acumulado, en la que se debería difundir el fallo de dicha sentencia, realizando perifoneo y publicidad. Las personas que se encontraban bloqueando la entrada del municipio se opusieron a las publicaciones y perifoneo, advirtiendo a los funcionarios del Instituto que no volverían a recibirlos de buena manera y la próxima vez que pisaran su territorio la reacción del pueblo sería otra.
- Otro caso relevante es el de Rosa Pérez Pérez, quien resultó electa como presidenta municipal de San Pedro Chenalhó en la elección del proceso electoral del 2015-2016 y fue obligada a renunciar, renuncia que fue apro-

bada por el Congreso del Estado mediante decreto número 216. Al ser recurrida esta determinación, la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación determinó que, debido a una serie de presiones, la actora se vio forzada a firmar su renuncia en un contexto de violencia política por razón de género. El Instituto realizó las medidas pertinentes para hacer del conocimiento a toda la población de dicho municipio sobre los efectos de la mencionada sentencia en español y traducido a lengua indígena.

#### **D. Contexto actual**

El 15 de diciembre de 2021, en la explanada del parque central de la cabecera del municipio de Oxchuc, se reunió la población para llevar a cabo la segunda elección bajo sistema normativo interno. Se establecieron mesas de registro para que los habitantes de las diferentes comunidades accedieron a la plaza central; se congregaron alrededor de 19,000 personas. De acuerdo con los lineamientos para la celebración de la elección, los candidatos y candidatas se presentarían en el templete y a mano alzada la población emitiría su voto. Dos eran los candidatos con un mayor número de simpatizantes, al grado de que la plaza prácticamente se encontraba dividida en dos grandes grupos, siendo difícil para los integrantes del órgano electoral comunitario hacer el conteo correspondiente. Es importante anotar que dicho órgano electoral se integró por personas simpatizantes de ambos candidatos. Cuando el secretario del órgano electoral anunció el triunfo de uno de los candidatos otros integrantes del mismo órgano electoral desconocieron el resultado, desatándose la violencia, por lo que la elección se interrumpió.

Posteriormente, el Instituto declaró inconclusa la elección y el Tribunal Electoral determinó que debería reponerse en su totalidad, vinculando al Congreso de Estado, al propio Instituto, a la Secretaría General de Gobierno, a la Fiscalía de Delitos Electorales y a la Secretaría de Seguridad Pública a que coadyuvaran en la reposición del proceso.

Hasta este momento no ha sido posible —a pesar de numerosas reuniones interinstitucionales— que se reconstituya la Asamblea General Comunitaria con la representación del total de barrios y comunidades que integran el municipio, la cual deberá emitir reglas y convocatoria para la nueva elección. Este proceso —que desembocó en la fallida elección del 15 de diciembre de 2021 y los sucesos posteriores— refleja la división existente en el municipio que ya se vislumbraba con los resultados de la consulta para cambio de régimen en la que el 40 por ciento de la población se manifestó en contra. Al declarar el Tribunal Electoral la reposición de la elección, el Congreso del Estado nombró un Consejo Municipal, mismo que fue rechazado por los dos principales grupos enfrentados; con ello se nombró un nuevo

consejo integrado por tres simpatizantes de uno de los grupos y dos del grupo contrario, sin que hasta el momento haya sido posible celebrar una sesión de cabildo en la que se convoque a la reconstitución de la Asamblea General Comunitaria. Durante todo este proceso, que va desde la preparación de la elección, la violencia generada en ella y los esfuerzos de las autoridades vinculadas por el Tribunal Electoral para lograr la reposición de la elección, se han efectuado numerosas reuniones interinstitucionales. Entre los hechos más relevantes se encuentran los siguientes:

El 11 de septiembre de 2020, el secretario municipal del ayuntamiento de Oxchuc hizo entrega en la Oficialía de Partes del Instituto el escrito mediante el que remitió el acta de la Asamblea General Municipal de Oxchuc, celebrada el 17 de agosto, en cuyo punto 4 del orden del día, destaca lo siguiente:

Cuarta.- la asamblea general determinó que no se permitirá la instalación de un concejo municipal electoral de parte del instituto electoral del estado de Chiapas, pero sí se pedirá mediante esta acta de asamblea la coadyuvancia para encaminar la reestructuración del estatuto de la elección en el municipio de Oxchuc, por lo que en este mismo actos la asamblea general avala que el instituto electoral del estado de Chiapas, coadyuve para acompañar en la modificación o ratificación de los estatutos de elección en Oxchuc, respetando siempre la libre determinación de este municipio indígena de Oxchuc (sic)

Ante los enfrentamientos entre simpatizantes de los dos candidatos con mayor apoyo, el 21 de noviembre de 2021 se firmó un pacto de civilidad, con presencia de ambos grupos y con el acompañamiento de distintas instituciones, entre ellos el Instituto, la Secretaría General de Gobierno y la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El 8 de diciembre de 2021 se emitió el acuerdo IEPC/CG-A/244/2021 por el que se validan los Lineamientos que regirán la elección de las autoridades municipales de Oxchuc para el período 2022-2024, aprobados por la Asamblea General Comunitaria de dicho municipio, conforme a su sistema normativo interno.

El 15 de diciembre de 2021, en la explanada del parque central de la cabecera municipal de Oxchuc, se llevó a cabo la asamblea única de elección de autoridades municipales, conforme a su sistema normativo indígena, la cual fue interrumpida por actos violentos.

El 21 de diciembre de 2021, en la trigésima quinta sesión urgente, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo IEPC/CG-A/253/2021 por el que se declaró inconcluso e incompleto el proceso electivo municipal 2021 del ayuntamiento de Oxchuc para la renovación de sus autoridades municipales, a partir del 1 de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2024.



El 9 de noviembre de 2022, en reunión de trabajo con integrantes del Concejo Municipal de Oxchuc, se realizó una reunión de trabajo en las instalaciones del Instituto con la síndica concejal e integrantes del Frente Comunitario de Oxchuc y el consejero y la consejera integrantes de la Comisión Provisional de Sistemas Normativos Indígenas, en la que se expuso la justificación de inasistencia de la síndica concejal y del regidor concejal a la sesión extraordinaria de cabildo celebrada el 29 de octubre de 2022.

El 15 de noviembre de 2022, en una nueva reunión interinstitucional que se realizó en las instalaciones de la Subsecretaría de Gobierno del Estado de Chiapas, con la participación de las autoridades vinculadas en las sentencias del TEECH y los integrantes del Concejo Municipal de Oxchuc, se tuvieron acuerdos por ambos grupos; la síndica y el regidor expusieron la justificación de inasistencia a la sesión extraordinaria de cabildo del 29 de octubre de 2022, y propusieron consensuar fecha, hora y lugar alterno para realizar una nueva sesión de cabildo. El presidente concejal y los regidores solamente manifestaron esperar la resolución del TEECH, con relación a la validez o invalidez de la sesión extraordinaria de cabildo del 29 de octubre de 2022.

El 25 de noviembre de 2022 se recibió un oficio signado por el concejal presidente del municipio de Oxchuc, por el que realiza invitación al Instituto a asistir a la Asamblea General Comunitaria a celebrarse a las 10:00 horas del 26 de noviembre 2022, en las instalaciones del auditorio municipal de Oxchuc.

El 25 de noviembre de 2022 se remitió un oficio dirigido a la Comisaría General de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana por el que se solicita un informe sobre las condiciones de seguridad de Oxchuc. Esa misma fecha, con oficio número IEPC.SE.690.2022, en atención al escrito de invitación del concejal presidente de Oxchuc por el que se expresó la imposibilidad de asistencia de personal de este Instituto a la Asamblea General Comunitaria a celebrarse el 26 de noviembre de 2022, debido a la falta de condiciones de seguridad para asistir a dicho evento.

El 30 de noviembre de 2022 se hizo la presentación de un escrito por parte del concejal presidente de Oxchuc, con número de folio 002139, dirigido al consejero presidente del Instituto, por el que se hace entrega de una copia certificada del acta de instalación de la Asamblea General Comunitaria y el nombramiento del Concejo Electoral municipal de Oxchuc para la reposición del proceso electoral municipal.

El 21 de diciembre de 2022, mediante acuerdo IEPC/CG-A/082/2022 del Consejo General de Instituto, se dio respuesta al escrito presentado por el concejal presidente del municipio de Oxchuc, en la cual se solicitó la documentación comprobatoria de las actas mediante las que las 145 comunidades y 25 barrios que integran al municipio nombraron a sus representantes ante la Asamblea General Comunitaria. Los resolutivos del acuerdo establecieron:



- Primero. Se da respuesta al documento presentado por el concejal presidente del municipio de Oxchuc, en términos de los considerandos 26, 27 y 28 del presente acuerdo.
- Segundo. Se instruye a la secretaria ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, solicite la documentación referida en el considerando 27, al concejal presidente del municipio de Oxchuc, para pronunciarse sobre la documentación que dio origen al presente acuerdo y verificar el cumplimiento de cada una de las etapas del proceso electivo por usos y costumbres en el municipio referido.
- Tercero. Se instruye a la secretaría ejecutiva para que a través de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso, con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, notifique el presente acuerdo al concejal presidente del Municipio de Oxchuc.
- Cuarto. Se instruye a la secretaría ejecutiva para que a través de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso notifique el presente acuerdo al TEECH.

El 16 de diciembre de 2022 se recibió de la Oficialía de Partes el escrito con número de folio 002234, signado por la síndica concejal y el regidor concejal del municipio de Oxchuc, así como por quienes se ostentan como integrantes del Frente Comunitario por la Defensa de la Libre Determinación del municipio de Oxchuc, dirigido a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto y al titular de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, por el que solicitaron mesa de diálogo.

El 20 de diciembre de 2022 se efectuó una reunión de trabajo con la síndica concejal e integrantes del Frente Comunitario por la Defensa de la Libre Determinación de Oxchuc, en la cual, entre otras consideraciones, solicitaron retomar las mesas de diálogo con las instituciones vinculadas por el TEECH. En respuesta, funcionarios del Instituto manifestaron la importancia de retomar las mesas de diálogo y explicaron lo mandatado por el TEECH y sus atribuciones correspondientes como institución vinculada.

El 23 de diciembre de 2022 se notificó al concejal presidente del municipio de Oxchuc el acuerdo IEPC/CG-A/082/2022, y se remitió el oficio número IEPC. SE.DEPC.191.2022, por el que se le requirió documentación necesaria que permita verificar el cumplimiento de cada una de las etapas del proceso electivo por usos y costumbres del referido municipio.

El 12 de enero de 2023 hubo una reunión interinstitucional, en atención al oficio SGG/SSG/DAM/003/2023; el consejero electoral y presidente de la Comisión Provisional de Asuntos Indígenas y el titular de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana asistieron a esta reunión referente a la reposición de la elección por

sistemas normativos indígenas del municipio de Oxchuc. En dicha reunión se resaltó la falta de acuerdos entre los integrantes del concejo municipal con base en los siguientes argumentos: el concejal presidente expuso haber remitido documentación que da cumplimiento a lo mandado por el TEECH, mientras que la concejal síndica solicitó realizar la sesión de cabildo en una sede alterna para dar inicio al proceso de reposición de la elección.

El 1 de febrero de 2023 se hizo la entrega en el TEECH. Por oficio número IEPC.SE.018.2023, de fecha 31 de enero de 2023, se entregó en el TEECH, entre otras documentales, la copia certificada del acta de instalación de asamblea general comunitaria y el nombramiento del órgano electoral del municipio de Oxchuc para su valoración y efectos correspondientes.

## **V. Conclusiones**

A manera de conclusión es importante destacar los avances que en materia de representación de los pueblos indígenas en Chiapas. Gracias a los reglamentos expedidos por el Instituto fue posible pasar de un representante indígena a 9 en el Congreso del Estado. En lo que toca a los ayuntamientos se logró una representación justa en aquellos municipios con más del 50 por ciento de población indígena. Es necesario continuar en esta ruta y además impulsar una representación de calidad que incida en las políticas públicas hacia los pueblos originarios. Por otra parte, la situación de las mujeres sigue siendo desfavorable para el ejercicio de los cargos a los que fueron electas y la violencia política en razón de género es alarmante. En lo que respecta a las elecciones por sistemas normativos, el único caso en el estado no puede considerarse exitoso, ya que no ha sido posible reponer una elección que fue interrumpida de forma violenta y hasta el momento el municipio se encuentra profundamente fracturado.

## **Fuentes de información**

Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2017, 10 de febrero). Acuerdo IEPC/CG-A/005/2017 por el que a propuesta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana se da respuesta a la solicitud referente a celebrar elecciones a través del sistema normativo de usos y costumbres del municipio de Oxchuc, Chiapas. Recuperado de [https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2017/IEPC\\_CG\\_A\\_005\\_2017.pdf](https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2017/IEPC_CG_A_005_2017.pdf)

Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2018, 26 de septiembre). Acuerdo IEPC/CG-A/189/2018. Recuperado de ht-

[tps://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC\\_CG\\_A\\_189\\_2018.pdf](https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_189_2018.pdf)

- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2018, 04 de octubre). Acuerdo IEPC/CG-A/216/2018, mediante el cual aprobó los Lineamientos para la Organización y Desarrollo de la Consulta por la que la Ciudadanía de Oxchuc determinará el Sistema de Elección de sus Autoridades Municipales. Recuperado de [https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC\\_CG\\_A\\_216\\_2018.pdf](https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2018/IEPC_CG_A_216_2018.pdf)
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2019, 15 de enero). Acuerdo IEPC/CG-A/002/2019, por el que declaró la validez de los resultados del proceso de Consulta Indígena en el municipio de Oxchuc, por el que la ciudadanía determinó el sistema normativo de “usos y costumbres”, para la elección de sus autoridades municipales. Recuperado de <https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/sesiones/acuerdos/2019/ACUERDO%20IEPC.CG-A.002.2019.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2019, 11 de febrero). Acuerdo IEPC/CG-A/007/2019, por el que se aprueba la convocatoria a la ciudadanía del municipio de Oxchuc, Chiapas, para la elección de sus autoridades municipales, por el sistema normativo interno. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/12/ACUERDO%20IEPC.CG-A.007.2019.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2019, 29 de marzo). Acuerdo IEPC/CG-A/016/2019, por el que se validan las normas que regirán la elección de las autoridades municipales del municipio de Oxchuc, Chiapas, conforme su sistema normativo interno. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/22/ACUERDO%20IEPC.CG-A.016.2019.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2019, 22 de abril). Acuerdo IEPC/CG-A/017/2019. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/44/ACUERDO%20IEPC.CG-A.017.2019.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2021, 9 de febrero). Acuerdo IEPC/CG-A/050/2021. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2021, 8 de diciembre). Acuerdo IEPC/CG-A/244/2021, por el que se validan los Lineamientos que regirán la elección de las autoridades municipales de Oxchuc, Chiapas, para el período 2022-2024. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/709/ACUERDO%20IEPC.CG-A.244.2021.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2021, 21 de diciembre). Acuerdo IEPC/CG-A/253/2021, por el que se declaró incon-

- cluso e incompleto el proceso electivo municipal 2021 del Ayuntamiento de Oxchuc, Chiapas para la renovación de sus autoridades municipales, a partir del 1° de enero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2024. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/723/ACUERDO%20IEPC.CG-A.253.2021%20OXCHUC.pdf>
- Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (2021, 21 de diciembre). Acuerdo IEPC/CG-A/082/2022. Recuperado de <http://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/944/ACUERDO%20IEPC.CG-A.082.2022%20RESPUESTA%20CONSEJAL%20PTE%20OXCHUC.pdf>
- Congreso del Estado de Chiapas (2018, 29 de septiembre). Decreto 194 por el que se agrega el artículo décimo tercero transitorio al Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, de fecha 18 de mayo de 2017. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/legislacion/media/pdf/1440439836c51d0.pdf>
- Congreso del Estado de Chiapas (2019, 23 de enero). Decreto 135 por el que se faculta al Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Recuperado de <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/po2018/archivos/descargas.php?f=C-307-04102023-1780.pdf>
- Congreso del Estado de Chiapas (2020, 24 de junio). Decreto 234 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado de <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/po2018/archivos/descargas.php?f=C-110-24062020-1285.pdf>
- Ciudadana, I. d. (2021). Cuota indígenas: postulados y electos. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- Gobierno del Estado de Chiapas (2019). Plan Estatal de Desarrollo Chiapas 2019-2024 [PDF]. Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas. Recuperado de <http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/PED/PED-2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Número de habitantes. Chiapas. Recuperado de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/chis/poblacion/>
- Tejada Bouscayrol, M. (1993). *Los pueblos prehispánicos de Chiapas*. Gobierno del Estado de Chiapas, Instituto Chiapaneco de Cultura.
- Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (2017, 28 de junio). Sentencia TEECH/JDC/019/2017 y acumulados. Recuperado de <https://teechiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-019-2017.pdf>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019, 17 de abril). Sentencia SX-JDC-88/2019 y acumulada. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JDC/88/SX\\_2019\\_JDC\\_88-850735.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JDC/88/SX_2019_JDC_88-850735.pdf)

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016, 17 de agosto). Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SUP-JDC-1654/2016. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1654-2016>
- Tribunal Electoral del Estado de Chiapas (2022, 10 de febrero). Sentencia TEECH/JDCI/001/2022 y su Juicio acumulado para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano Expediente Número TEECH/JDCI/001/2021 y acumulado TEECH/JDCI/001/2022. Recuperado de [https://teechiapas.gob.mx/estrados\\_electronicos/TEECH-JDCI-001-2022-170122-1515.pdf](https://teechiapas.gob.mx/estrados_electronicos/TEECH-JDCI-001-2022-170122-1515.pdf)
- Viqueira Albán, J. P. (2002). *Encrucijadas chiapanecas: economía, religión e identidades*. El Colegio de México.



# Chihuahua: pueblos indígenas, afrodescendientes y posibles comunidades equiparables en materia político-electoral

Claudia Arlett Espino<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción Metodológica; II. Antecedentes; III. Población Indígena, Afrodescendiente y Equiparable. A) Indígenas: a) Pueblos Originarios b) Pueblos Originarios migrantes-residentes. B) Afrodescendientes. C) Comunidades Equiparables a Pueblos Indígenas: a) Menonitas b) Mormones c) Lebarón; IV. Contexto de los derechos político-electorales de los Pueblos y Comunidades; V. Contexto Mujer Indígena, participación política y violencia (VPG); VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción metodológica

El presente escrito es una síntesis del contexto que en materia político-electoral presentó el estado de Chihuahua para el proceso electoral inmediato anterior 2020-2021, el más incluyente de la historia en cuanto a buenas prácticas y acciones afirmativas se refiere, enfocado a los pueblos y comunidades indígenas, sin olvidar la perspectiva de género y su reflejo paritario.

1 Originaria del pueblo rarámuri de la Sierra Tarahumara de Chihuahua. Doctora en Derecho Convenio UNAM-UACH; Especialización para la Ciudadanía y los Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid en España; maestra en Derecho Financiero por la UACH; licenciada en Derecho por la UACH. Estancia en la Sala Superior del TEPJF mayo-diciembre 2022. Profesora-investigadora universitaria. Asesora de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno de Chihuahua 2011-2013. Asesora del Senado de la República 2013-2014. Vocera presidenta del RENACEDI 2019-2021. Consejera electoral 2015-2021 y presidenta provisional del IEE Chihuahua durante el Proceso Electoral 2020-2021. Consejera del ICHMUJERES. Integrante del Consejo Editorial del Heraldo de Chihuahua. Consejera de IDDECO. Integrante de AMCEE.



La finalidad entonces es mostrar a quien acude a esta lectura, al Chihuahua diverso, pluricultural y complejo, tanto en la experiencia vivida en 2020-2021 como los retos que se presentan ante el avance del derecho electoral y sus cada vez más incluyentes prácticas.

## II. Antecedentes

Previo a la llegada de los conquistadores europeos, Chihuahua fue habitado por al menos diez pueblos originarios o también llamados primeras naciones: cocoyones, conchos, chínipas, guazapares, joyas, pimas, salineros, tarahumaras, tobosos y tubares, de ellos se derivan los actuales ocupantes de las Barrancas del Cobre.

Si bien compartimos con el resto de México una conversión católica obligada del indígena prehispánico, la zona árida y serrana, tan difícil donde se localiza la entidad, tuvo otros contextos. Los jesuitas vinieron y se fueron de la Sierra Occidental, permitiendo con ello una intervención menos belicosa, sin decir con esto que los pueblos estuvieran conformes con su presencia (INPI, 2017).

Sin embargo, “nos conservamos...”, contaba mi tío abuelo Guadalupe Fierro, un hombre de origenarámuri-apache, que le toca vivir y estar a la cabeza de la representación política de los cuatro pueblos de Chihuahua: ódami o tepehuán del norte, o’oba o pimas,arámuri o tarahumaras y warijío o guarijío; esto en el Consejo Supremo de la Tarahumara, como forma de convivencia de las autoridades indígenas con el gobierno federal, nacida en los años 30 del siglo pasado<sup>2</sup>.

Es así como los cuatro pueblos mencionados serán quienes prevalecerán en el tiempo y espacio territorial chihuahuense, de quienes tenemos vestigio y permanencia de su vida comunitaria. Los nuevos tiempos han dado oportunidad de que otras naciones que también habitaron Chihuahua busquen reconocer parte de su territorio ancestral.

Los conocidos como apaches (n’dee), de diferentes tribus del sur de Estados Unidos, han tenido a bien visitar importantes puntos de la entidad. La tía Bernarda Holguín Gámez (bisnieta del jefe chirikawa Gerónimo) y mi hermana Kiriaki Orpinel Espino tendrán la responsabilidad en Potreritos, Guachochi, de atender la Ceremonia del Perdón, en el reconocimiento de territorio (Morales, 2017).

Proceso el anterior que deviene de los pueblos y no del Estado, ya que este último, si bien acompaña y levanta padrones de existencia de las comunidades, los pueblos han ganado en las normas nacionales e internacionales su propia existencia, no alejada de omisiones, discriminación y violencias, pero sí de realidades que arrastran.

<sup>2</sup> Para mayor ampliación del tema, consultar otra de mis participaciones escritas: Espino, C. (2020).



## A. Indígenas

**a) Pueblos originarios.** Es importante señalar en este punto que la última estadística de INEGI (2020), para fines de entendimiento en esta investigación, refiere que Chihuahua cuenta con un 10.38 por ciento de su población que se autoadscribe indígena y/o es población en hogares indígenas, y se incluye, por supuesto, a los hablantes de una lengua indígena, es decir, estos indicadores nos permiten conocer nuestra presencia de una manera más amplia.

En las cifras oficiales actuales esto convierte al estado en el número 21 a nivel nacional, resultando por debajo de la media nacional, a lo que habría que decir que contrasta con la alta concentración de personas y comunidades indígenas en el suroccidente, correspondiente a la Sierra Tarahumara, existiendo municipios en donde la gran mayoría de las personas tenemos origen indígena.

No obstante, el dato anterior solo refiere a indígenas con la fría numerología de aquellos pueblos que tienen una historia reconocida, no así —o no necesariamente— al pueblo apache (n’dee) que se encuentra en vía de reconocimiento territorial, y no me refiero a una autorización del estado, como ya lo he mencionado, sino al propio proceso de identificación y rescate de la historia ancestral en el territorio de Chihuahua, en lo que —también habría que mencionar— el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI) y la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas (COEPI) han acompañado algunos de sus procesos.

**b) Pueblos originarios migrantes-residentes.** Chihuahua cuenta con una presencia importante de pueblos originarios de otros estados de la República que han migrado hacia sus tierras, especialmente a la frontera, la Heroica Ciudad Juárez.

Como otros procesos migratorios, tienen motivación en pasar al otro lado, los Estados Unidos de Norteamérica, y que al ver frustrado dicho anhelo por el sueño americano hoy residen al menos en dos generaciones en el norte de la entidad, por lo que su denominación como migrantes queda corta, pues la residencia de los datos estatales y la relación con la autoridad municipal devela su permanencia de ya varias décadas.

Encontraremos al menos a los siguientes pueblos: mazahuas, otomí, náhuatl, purépechas, mixtecos, rarámuris o tarahumara, zapotecos, n’dee, popolucas, chinalteco, huichol o wixárikas (Espino, 2020), siendo la lengua mixteco y chinateco la tercera y cuarta, respectivamente, más habladas en la entidad, después de la rarámuri y tepehuano del norte, que ocupan los dos primeros lugares (INEGI, 2020).

Un indicador importante es el número de hablantes de lengua materna, aunque no definitivo para la autoadscripción de esta presencia indígena, de tal manera que el reporte arroja a 110,498 personas mayores de tres años que hablan alguna de las len-



Tecoanapa en la Costa Chica del estado de Guerrero (Espino & León, 2022). De ahí la necesidad de realizar una investigación empírica.

### C. Comunidades equiparables a pueblos indígenas

Es necesario señalar que el estado grande cuenta también con una población, de que, a reserva de una resolución de Tribunales Electorales, al contrario, pueden identificarse como comunidades equiparables, refiriéndonos a menonitas, mormones y lebarones, quienes tienen un largo tiempo en el territorio estatal y que practican usos y costumbres ancestrales.

A ello nos referimos con la existencia de usos y costumbres o sistemas normativos internos o indígenas como una comunidad equiparable, debido a lo que establece el artículo 2, apartado b, fracción IX, de la Constitución mexicana (2022) en su último párrafo, como un concepto que se utiliza para regular, organizar, administrar y sancionar a los integrantes de una comunidad, derivados de un modo de vida, de una forma de ver el mundo y de su propia cosmovisión.

Veamos entonces un poco de su historia, características y datos poblacionales:

**a) Menonitas.** En la reciente y valiosa investigación de campo de la antropóloga Ruhama Pedroza (2020) hemos podido encontrar algunos datos importantes de la forma de organización y número de personas que integran la comunidad menonita en Chihuahua, ya que, por desgracia, la estadística INEGI no arroja por sí misma esta información, como sí es posible hacerlo en el caso de pueblos indígenas.

Es así como, con un poco más de 100 años, los menonitas se encuentran habitando la entrada de la Sierra de Chihuahua, en Ciudad Cuauhtémoc, haciendo vida comunitaria en campos y colonias, siendo provenientes de Países Bajos, con un recorrido histórico desde Prusia (actual Alemania), a Rusia, luego a Canadá y los Estados Unidos y, finalmente, Chihuahua.

Esferas de poder, economía, organización educativa, reglas propias derivadas de su religión, costumbres y tradiciones que generan prácticas de gran hermetismo social y cultural, con más de 30,000 hablantes de *plattdeuscht* o bajo alemán definen a este grupo étnico.

Que, si bien no han sido sujeto de los criterios de un Tribunal en materia político-electoral, válidamente podríamos estar hablando de la existencia de usos y costumbres propios, que en un futuro cercano y bajo la idea de la democracia incluyente y participativa, puedan calificar para una acción afirmativa como comunidad equiparable y obtener representación política.

**b) Mormones.** Las y los mormones refieren a aquellas personas que prevalecen en tradiciones y costumbres basadas en la religión del mismo nombre. Se han situado en Chihuahua, en la zona de Casas Grandes. Lamentablemente, el Censo 2020 solo ofrece estimaciones de religión que, en este caso, se identificaría con la no católica y corresponde al 12.7 por ciento (INEGI, 2020), pero diversificándose las opciones en varias religiones sin poder ser identificada plenamente.

El nombre de colonias les ha dado identidad de referencia. Actualmente se conserva la Colonia Juárez, la Colonia Dublán en Casas Grandes y la Colonia Lebarón en Galeana. Existen diferencias entre éstas, sobre todo, específicamente con la Colonia Lebarón, ya que estos últimos son clasificados como mormones fundamentalistas, conservando la poligamia como parte de sus prácticas comunitarias; por ello es preciso separarles en la clasificación ofrecida en este escrito (Montano, 2014).

Además, es importante señalar que del género mormones no hay algún antecedente hasta este momento que haya propiciado su cuestionamiento en materia político-electoral como una comunidad equiparable, a diferencia de las y los lebarones que, como veremos más adelante, han pasado ya por la máxima jurisdicción en materia electoral.

Sin embargo, es necesario identificar a estas colonias mormonas aun cuando no se tengan datos exactos de población, ya que una posible acción afirmativa en materia política para comunidades equiparables deberá incluir un estudio completo de todas aquellas comunidades que puedan sostener usos y costumbres y acceder a la representación política.

**c) Lebarón.** Se encuentran en el noroeste del estado de Chihuahua, dentro del municipio de Galeana, su territorio colectivo. Es un lugar desértico, a 13 kilómetros de la cabecera municipal. Con una población rural de 2,353 habitantes (Pueblos América, 2022), con usos y costumbres muy propios, continuando con los fines políticos de procreación, mantenimiento y conservación de su grupo, pero con cierta apertura racial, ya que han permitido el matrimonio con personas mestizas e, inclusive, indígenas de la región.

Desarrollan su vida religiosa, social, económica, política y comunitaria para su propia supervivencia. Su llegada desde los Estados Unidos obedece a su separación de ciertos principios de la religión mormona, convirtiéndoles en fundamentalistas. La práctica de poligamia, no aceptada en el país norteamericano, les condenó al rechazo e, inclusive, a la persecución como migrantes provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica, liderados por el patriarca Alma Dayer Lebarón, quien funda su comunidad en 1924 (Lebarón, 2011).

De nueva cuenta, los datos estadísticos son escasos sobre este tipo de comunidades, pero existiendo, por fortuna, investigación empírica, como la realizada por

Stefany Liddiard Cárdenas (2021), quien asegura que son una agrupación étnica y no solo religiosa, que comparte historia, por supuesto religión, simbolismos, mito fundacional; características como el territorio geográfico, idioma y sus propias costumbres y tradiciones.

Su organización político-social propia puede ser analizada a la luz de los elementos planteados por la Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena (2014). Al momento, el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua se encuentra en cumplimiento de resolución del expediente SUP-REC-157/2022 y acumulado (Caso Lebarón, 2022), de un asunto relativo a este colectivo, realizándose un examen antropológico, poniéndose a prueba la posibilidad en materia político-electoral de la existencia de sistemas normativos indígenas, como comunidad equiparable.

Su resultado deberá ser tomado en cuenta no solo en políticas públicas, sino en posibles reformas legislativas locales, reglas administrativas electorales y decisiones jurisdiccionales, lo cual es por demás interesante para quienes nos dedicamos al análisis y estudio de estas temáticas.

#### **IV. Contexto de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades**

Como precedente para hablar del contexto de los derechos político-electorales en Chihuahua de los pueblos y comunidades, encontraremos la sentencia recaída en el expediente JDC-02/2020 del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, con motivo de la impugnación de un joven que se auto reconoce como pima-apache, lo que obligaría al Instituto local a realizar la acción afirmativa a favor de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad (Caso Mario Rascón, acción afirmativa indígena de Chihuahua, 2020).

Sin embargo, el contexto que venía empujándose en todo el país para llegar con acciones afirmativas indígenas para el Proceso Electoral 2020-2021, el activismo a través de la Red Nacional de Consejera y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente (RENACEDI) daría pie a una serie de buenas prácticas.

Por parte del órgano electoral administrativo, se estableció la creación de la Comisión y la Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas; en tanto, la participación como órgano garante en consultas indígenas, la asistencia y organización de foros con dicha temática para compartir entre los estados las experiencias, y el repositorio de normativas y bibliografía que se iba creando con este tema fueron trascendentales para que la acción afirmativa se formara y tuviera éxito en nuestro estado (Espino, 2021).



## V. Contexto mujer indígena, participación política y violencia

En cuanto a la mujer indígena en Chihuahua y su participación política, lleva relativamente poco sienta observada, pero será preciso distinguir entre lo que realizan al interior de sus comunidades y lo que el sistema político mexicano a través de partidos políticos ha ido caminando.

El Observatorio de la Participación Política de las Mujeres (2018) elaboró una publicación que nos permitió hablar un poco de ello, de tal manera que de los cuatro pueblos originarios podemos saber lo siguiente:

- Ódami o Tepehuán del norte: las mujeres cuentan con espacios de participación, pero aún no están presentes en sus cuerpos de gobierno.
- Óoba o Pimas. durante las últimas 3 o 4 décadas las mujeres han tomado protagonismo como cabezas de gobierno onagushigam de sus comunidades.
- Rarámuri o tarahumaras: desde los años 80, estas mujeres han ido sosteniéndose como wa'ru siríame o gobernadora, así como otros puestos de relevancia comunitaria como mayoli o mayola, chokéame u owirúame, entre otros.
- Warijío o Guarojío: las gobernadoras o seelíame han sido parte de la dinámica de este pueblo, existiendo como razón la inseguridad de su territorio, lo que las ha jalado a participar como cabezas y no solo en las ceremonias sagradas.

Sin menoscabo de lo anterior, no podemos dejar de hablar de la última participación de personas indígenas en el Proceso Electoral 2020-2021, que fue inédito. Especialmente su resultado es digno también de mencionarse, sobre todo porque son las mujeres indígenas quienes tomarán la relevancia.

A nivel municipal serán las féminas el 67 por ciento de las regidoras electas y los hombres se quedarán con un 33 por ciento de la representación (Palacios, Campos & Román, 2021). Para que pudiese llegarse a este resultado, no solo existió el hecho de que hubiese mayoritariamente un registro de candidaturas de mujeres indígenas, sino de que fueran electas.

El reto es mayúsculo. El ánimo de las mujeres indígenas y las experiencias adquiridas durante el Proceso Electoral 2020-2021, especialmente en la zona serrana, reflejan claramente que el racismo sigue presente y que especialmente las mujeres enfrentan estereotipos, que requieren de la generación de una cultura política basada en la inclusión, amén de todo lo que puedan estar presentando quienes accedieron a ser autoridades (IEE-Chihuahua, 2021).



## VI. Conclusiones

1. Los antecedentes históricos de la presencia indígena en Chihuahua nos dan la oportunidad de palpar cómo este territorio, a pesar de lo alejado de la tradición indígena del centro y sur de nuestro país, comparte una serie de abusos y de olvidos para sus primeros pobladores; territorio en el que la conquista y colonización dejó desde entonces su rezago, no siendo escuchados y menos representados como comunidad, para la atención de lo que es propio como pueblos originarios y su cosmovisión.
2. La población indígena actual en el estado norteño, si bien no es cuantiosa en comparación con otras entidades, sí es reflejo de la falta de una representación que en porcentaje es aún insuficiente y que lejos está de corregir el injusto histórico.
3. La población afrodescendiente es notoriamente baja, lo que explica su falta de atención y exigencia para lograr representación política en Chihuahua.
4. Como hemos podido observar, uno de los grandes retos es contar con información suficiente de quienes viven en comunidad equiparable a un pueblo indígena. Los números oficiales aún no reflejan el interés por esta diversidad, lo cual en materia político-electoral es un primer paso, ya que es necesario saber dónde están, cuántos son y de ahí ir en búsqueda de su representación política, a través de ley o por medio de acciones afirmativas de los órganos electorales administrativos, como la forma que hasta este momento ha permitido subsanar las omisiones legislativas de manera contingente.
5. La experiencia de una sentencia que obligó a la creación de una acción afirmativa indígena en Chihuahua, sin duda, abrió la gran oportunidad de tener un número importante de municipios y una diputación local, por lo que hoy existe una voz que representa los intereses de las comunidades indígenas. Sin embargo, los resultados en una agenda pública que incida deben ser evaluados frente al próximo proceso electoral que se avecina.

## Fuentes de información

- Almanza, H., Morales, M., & Carreón, S. (2019). *Sistemas Normativos Indígenas en Chihuahua*. México: Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas. Recuperado el 1 de enero de 2023, de [https://chihuahua.gob.mx/sites/default/atach2/sistemasnormativosindigenas\\_final\\_digital\\_e.pdf](https://chihuahua.gob.mx/sites/default/atach2/sistemasnormativosindigenas_final_digital_e.pdf)
- Cardenas, S. (2021). *El mormonismo fundamentalista en Chihuahua*. México: Editores UACH.

- Caso Lebarón, SUP-REC-157/2022 y acumulado (Sala Superior del TEPJF, junio de 2022). Recuperado el 7 de enero de 2023, de [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REC/157/SUP\\_2022\\_REC\\_157-1153982.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2022/REC/157/SUP_2022_REC_157-1153982.pdf)
- Caso Mario Rascón, acción afirmativa indígena, Chihuahua, JDC-02/2020 (Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 4 de mayo de 2020). Recuperado el 22 de diciembre de 2022, de [https://www.techihuahua.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/07\\_Sentencia-JDC-02\\_2020.pdf](https://www.techihuahua.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/07_Sentencia-JDC-02_2020.pdf)
- Congreso de la Unión (2022). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Recuperado el 4 de enero de 2023, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua (2020). Ley Electoral del Estado de Chihuahua. México. Recuperado el 13 de diciembre de 2022, de <https://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1173.pdf>
- Cruz, E. (2022). *Los sueños de la niña de la montaña*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Espino, C. (2020). Una historia de cosmovisión, en relación a la participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua-México. En G. Morales, & I. Ramírez, *La Tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas* (págs. 182-192). Tirant lo blanch.
- Espino, C. (2022). Acción afirmativa. Personas indígenas. En C. Astudillo, & G. de Hoyos, *Glosario Administrativo Electoral* (págs. 46-49). México: Tirant lo blanch.
- Espino, C., & León, E. (2022). Acción afirmativa. Personas, grupos, comunidad afromexicana. En C. Astudillo, & G. de Hoyos, *Glosario Administrativo Electoral* (págs. 58-61). México: Tirant lo blanch.
- González, M. (2022). *Mucho Chihuahua. En breves relatos*. México.
- IEE. (2022). *ieechihuahua*. Recuperado el 15 de enero de 2023, de [https://cursosdos.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2022\\_07\\_01](https://cursosdos.ieechihuahua.org.mx/noticia_2022_07_01)
- IEE Chihuahua (agosto de 2021). Foro Liderazgo Político. Recuperado el 7 de enero de 2023, de [https://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2021\\_08\\_03](https://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2021_08_03)
- IEE-Chihuahua (Productor) (2021). *Mujeres Indígenas, las voces de la participación política* [Película]. México. Recuperado el 7 de enero de 2023, de <https://youtu.be/ZermCpP5BrS>
- INPI (19 de abril de 2017). *Gobierno de México*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografoa-del-pueblo-tarahumara-raramuri>
- Lebaron, V. (2011). *La Historia de Lebarón*. (H. Spencer, & J. Ortega, Trads.) Editorial Woodbine Books.

- López, S. (2022). Usos y costumbres indígenas en materia electoral. En C. Astudillo, & G. de Hoyos, *Glosario Administrativo Electoral* (págs. 597-600). México: Tirant lo blanch.
- Montano, G. (octubre de 2014). Relaciones de poder y resistencia. Mexicanos y mormones en el noroeste de Chihuahua. Dos momentos históricos de 1909 a 1913 y del 2005 al 2010. Obtenido de <http://www.colech.edu.mx/cont/tesis/gmontano.pdf>
- Morales, C. (23 de agosto de 2017). Ceremony Brings together Original Peoples to Address Mexico's Colonial Past. *Marfa Public Radio*. Obtenido de <https://www.marfapublicradio.org/2017-08-23/ceremony-brings-together-original-peoples-to-address-mexicos-colonial-past>
- Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en Chihuahua (2018). *Participación política de las mujeres en Chihuahua*. IEE-OPPMCH.
- Orpinel-Espino, K. (2019). Hay que consultar a los pueblos indígenas. *Ruta Ciudadana(01)*, 32-33. Chihuahua, México: IEE Chihuahua.
- Palacios, C., Campos, J., & Román, L. (2021). *Los pueblos y comunidades indígenas si gobiernan. Elecciones, política y territorio: acciones afirmativas en el estado de Chihuahua. 2000-2021*. México: RENACEDI-Instituto Estatal Electoral Chihuahua.
- Pedroza, R. (2020). Los mismos, pero diferentes: menonitas en Chihuahua. (2). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Obtenido de <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v82n2/407-v82n2a1>
- PueblosAmerica.com*. (s.f.). Recuperado el 15 de enero de 2023, de <http://mexico.pueblosamerica.com/i/colonia-le-baron/>
- Raíchali Noticias (1 de abril de 2022). *La violencia que sufrimos las mujeres indígenas es callada, silenciosa”; presentan Red de Alianza de Mujeres Indígenas*. Chihuahua, México. Recuperado el 4 de enero de 2023, de <https://raichali.com/2022/04/01/red-de-alianza-de-mujeres-indigenas/>
- Revuelta, I. (2021). *Hijas de la Historia*. México: Editorial Planeta Mexicana.
- Rodríguez, L. (2010). *Gramática tarahumara*. México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- TEPJF (2014). Guía de Actuación para Juzgadores en Materia de Derecho Electoral Indígena. México: TEPJF. Recuperado el 15 de enero de 2023, de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/Gui%C3%81a%20de%20actuacio%CC%81n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20derecho%20electoral.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Gui%C3%81a%20de%20actuacio%CC%81n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20derecho%20electoral.pdf)
- Villafuerte, R. (2022). Autoridades tradicionales indígenas. En C. Astudillo, & G. de Hoyos, *Glosario Administrativo Electoral* (págs. 110-112). México: Tirant lo blanch.



# Derechos político- electorales de los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes en la Ciudad de México

Carolina del Ángel Cruz<sup>1</sup>

*Yo creo firmemente que el respeto a la diversidad es un pilar fundamental en la erradicación del racismo, la xenofobia y la intolerancia”.*

**Rigoberta Menchú**

SUMARIO: I. Introducción; II. Una mirada a la Historia; III. Marco Constitucional y legal; IV. Acciones de formación y construcción de ciudadanía para los pueblos y barrios originarios y para las personas afromexicanas desde el IECM; V. Las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes en el proceso electoral ordinario 2020-2021, en la Ciudad de México; VI. Reflexiones sobre los derechos de las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes; Fuentes de información.

## I. Introducción

A pesar de que las instituciones mexicanas llevan muchos años realizando esfuerzos coordinados en materia de derechos humanos, la realidad es que la discriminación y los tratos desiguales todavía se encuentran muy lejos de ser erradicados.

<sup>1</sup> Consejera del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Feminista. Abogada, psicóloga, especialista en Justicia Electoral, maestra en Derecho Electoral y doctorante en Derecho Constitucional y Derechos Humanos. Catedrática en la FES Aragón de la UNAM.

Uno de los aspectos a los que esta discriminación lacera con más fuerza es a las comunidades indígenas, las comunidades originarias y las personas afrodescendientes. Sin embargo, aunque esos grupos sociales comparten la discriminación étnica, es importante diferenciar sus circunstancias y su situación específica en el espectro histórico y político electoral de la capital del país.

En primera instancia vale la pena mencionar que el tema de las comunidades indígenas ha sido estudiado y documentado con mayor interés, en tanto que nuestro país —al igual que la mayoría— no cuenta con un registro fiable (más allá del generado por el censo de población) de las personas afromexicanas, lo que ya de entrada les mantiene en la invisibilidad estadística y se suma al racismo naturalizado en nuestra sociedad.

Esta situación encuentra su equivalencia en lo relativo al ejercicio de los derechos político-electorales de las personas afromexicanas, y cobra especial relevancia en temas de representatividad, si partimos de los datos del Censo 2020, del que se desprende que en México viven más de dos millones y medio de personas afrodescendientes.

Respecto de los pueblos y barrios originarios, es pertinente mencionar que son aquellos grupos humanos que, desde antes de la colonización, ya existían en el territorio de lo que hoy es la Ciudad de México y que, pese al crecimiento occidental de la metrópoli, resisten y buscan conservar sus tradiciones, manteniendo sus estructuras sociales culturales, usos y costumbres propios.

La mayoría de las comunidades indígenas de la Ciudad de México pertenecen a grupos prehispánicos nahuas, otomíes o matlatzincas. En la actualidad, de manera oficial son reconocidos en la Ciudad de México 141 pueblos como originarios.

También es importante señalar que en la capital del país viven más de 700 mil indígenas y de éstos, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), poco más de 122 mil personas de cinco años o más hablan alguna lengua originaria.

Este ensayo pretende dar un contexto histórico de los pueblos y barrios originarios y de las personas afrodescendientes, así como un panorama general de su situación político-electoral.

En otro apartado se detallarán las acciones de formación y ciudadanía que, sobre estos grupos de atención prioritaria, ha realizado el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Posteriormente, analizaremos el papel que jugaron las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México y las personas afromexicanas en el reciente Proceso Electoral 2020-2021, para finalizar el ensayo con algunas reflexiones.

## II. Una mirada a la historia

A pesar de la colonización española, la Ciudad de México se erige como heredera directa de la Gran Tenochtitlán, que fuera a su vez capital del Imperio Azteca. Esta situación trae consigo la permanencia de pueblos indígenas en dicho territorio; sin embargo, es importante mencionar que no conocemos de forma totalmente certera la situación de la región antes de la llegada de los españoles, pues los relatos de quienes se encontraban asentados en el territorio no siempre coinciden con los escritos por la parte colonizadora.

Según datos conservadores, podemos calcular que, en la época precolombina, en lo que hoy es la Ciudad de México existía una densidad poblacional media de 40 habitantes por kilómetro cuadrado, aunque algunos autores consideran que llegaban a 100.

De acuerdo con Bataillon (1973, p. 12), la conquista de los españoles dejó una honda huella en la Ciudad de México, a partir de diversos traumatismos, de entre los cuales, y para efectos de este ensayo, mencionaremos al demográfico, pues la población del territorio fue destruida o dispersada, y la población rural regional fue diezmada por epidemias, situaciones que la hicieron descender, a finales del siglo XVI, a una densidad inferior a 10 habitantes por kilómetro cuadrado.

Así pues, no es óbice señalar que la principal riqueza del Reino de la Nueva España fue la población indígena, misma que era utilizada como mano de obra y como servidumbre en general. Aunado a ello, al territorio de la Nueva España fueron traídas, por quienes los conquistaron, personas de África en condición de esclavitud.

En efecto, durante los siglos XVI y XIX, existió un lacerante comercio de personas esclavizadas, suceso que modificó de manera significativa la composición étnica y cultural de la Nueva España y del mundo entero. Tan solo en lo que hoy es México, a lo largo del periodo virreinal miles de personas (hombres, mujeres, niñas y niños) provenientes de diversas regiones de África fueron traídas de manera forzada para desempeñar diversas tareas en minas, talleres, haciendas y hogares de quienes venían de España.

La convivencia de esos pueblos, junto con diversos llegados del otro lado del océano, así como con las comunidades originarias del territorio, a partir de la convivencia y las castas, lograron construir una compleja cultura heterogénea que, aun a la fecha, caracteriza a la Ciudad de México y, en general, a todo el país.

A partir de las castas, la comunidad novohispana estratificó a la sociedad en diferentes clases sociales, lo que, al corto plazo y de manera predecible, generó desigualdad y discriminación que aún se encuentra latente entre la población mexicana y de la Ciudad de México.

Por lo que respecta a las comunidades indígenas originarias de la Ciudad de México, fueron relegadas, principalmente, al entonces muy remoto sur del territorio de lo que hoy es la capital del país, espacio geográfico en el que se asentaron e hicieron comunidad. Es en los años 50 y 60 del siglo pasado que se empezaron a observar algunos movimientos migratorios de dichas comunidades hacia la zona centro, oriente y norte de la entidad.

No obstante, la sociedad en su conjunto —gobierno y ciudadanía gobernada— durante décadas se mantuvieron indiferentes a los pueblos y barrios originarios, e incluso fueron relegados, otorgándoles un trato discriminatorio al negar sus expresiones culturales y limitando sus derechos ciudadanos como colectividad.

Así, los derechos políticos electorales de los grupos étnicos —materia del presente ensayo— encuentran su principal debilidad en el rezago de su representación en los órganos de gobierno, particularmente los elegidos a través del voto. Ante esta situación, ha sido de gran importancia contar con acciones afirmativas (legales, administrativas y jurisdiccionales) que tengan como objeto disminuir esa flagrante desigualdad. Este tema será analizado con detalle en un apartado de este mismo ensayo.

En ese orden de ideas, y como ya se ha mencionado, la comunidad de la Ciudad de México es pluricultural, y por lo que hace a las poblaciones objeto de este ensayo, en el siguiente cuadro se desagrega la población indígena y afromexicana que habita la Ciudad de México, de acuerdo con los datos del INEGI, obtenidos del Censo General de Población y Vivienda 2020.

**Tabla 1. Población indígena y afromexicana que habita en la Ciudad de México**

Número de habitantes en la Ciudad de México	9'209,944
Población indígena en la Ciudad de México	289,139 (3.13%)
Población que habla alguna lengua indígena (de esas personas, 12 de cada 100 no hablan español)	125,153 (1.36%)
Población afromexicana (o quienes se auto adscriben)	186,912 (2.03%)

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda (2020).

De acuerdo con la misma fuente, las lenguas indígenas más habladas en la Ciudad de México son las siguientes:

**Tabla 2. Lenguas indígenas más habladas en la Ciudad de México**

Lengua indígena	Personas hablantes en la CDMX
Náhuatl	39,475
Mazateco	14,944
Mixteco	13,919
Otomí	11,759

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda (2020).

Para concluir este apartado, podemos decir con toda certeza que las personas llegadas de África, así como sus descendientes, en lo que sería después México, han sido parte de la historia de esta nación, de manera conjunta con las comunidades indígenas originarias; son poblaciones negadas a desaparecer y, por el contrario, luchan por su reconocimiento e inclusión en el contexto multicultural que, para la Ciudad de México, es reconocido en su Constitución política.

### III. Marco constitucional y legal

Es una verdad de Perogrullo que, desde mucho antes de que existiéramos como un Estado Nación, en este territorio ya existía una cantidad importante de comunidades originarias, y que, con el arribo de los españoles, llegaron a habitar también personas de descendencia africana; y, sin embargo, es hasta tiempos muy recientes que se otorga el reconocimiento constitucional a la pluriculturalidad de la mexicanidad, a la que, por supuesto, pertenecen las personas afromexicanas.

De igual manera, es un hecho irrefutable que, derivado de la desigualdad estructural existente en nuestra nación, diversos grupos étnicos y poblacionales se enfrentan a la discriminación, la exclusión, el maltrato, el abuso, la violencia y demás barreras para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales, de entre las que también se encuentran los derechos político-electorales.

No obstante, la Ciudad de México ha procurado mantenerse a la vanguardia en materia de derechos humanos; tratándose de la representación y participación de los pueblos y comunidades originarias, éstos fueron reconocidos, por primera vez, mediante las correspondientes reformas y adiciones realizadas en mayo de 2010 a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004, a través de una figura de representación ciudadana denominada “Consejo de los Pueblos”, cuya función principal era representar a las comunidades y pueblos originarios ante la autoridad administrativa de la demarcación territorial (hoy llamadas alcaldías).

Posteriormente, la Ciudad de México promulgó su primera Constitución política el 5 de febrero de 2017, documento que en su apartado denominado “Ciudad Incluyente” (artículo 11), se refiere a 14 grupos de atención prioritaria, sobre los que menciona que la Ciudad de México garantizará su atención para el pleno ejercicio de sus derechos, ello debido a la desigualdad estructural que enfrentan, lo que conllevan mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Así pues, la Constitución Política de la Ciudad de México menciona que las autoridades de la ciudad adoptarán las medidas necesarias para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de esos grupos, así como para eliminar progresivamente las barreras que impiden la realización plena de sus derechos y alcanzar su inclusión efectiva en la sociedad.

De los 14 grupos de atención prioritaria mencionados en la Constitución Local, en este ensayo nos centraremos en lo relacionado con los derechos de personas afrodescendientes y los derechos de las personas de identidad indígena (Apartados N y O del artículo 11), al tenor siguiente:

#### Artículo 11. Ciudad incluyente.

A a M ...

N. Derechos de personas afrodescendientes.

1. Las personas afrodescendientes gozan de los derechos reconocidos por esta Constitución. Tienen derecho a la protección y promoción de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, artístico, material e inmaterial.

2. Las autoridades adoptarán medidas efectivas de trato igualitario, en consulta y cooperación con estas personas, para el ejercicio pleno de sus derechos, combatir los prejuicios y estigmas, eliminar el racismo, así como para la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias en su contra.

3. Las autoridades fomentarán la autoadscripción de las personas afrodescendientes mediante campañas de información y sensibilización para su reconocimiento.

4. Esta Constitución reconoce y protege las contribuciones históricas de las personas afrodescendientes en la construcción de la nación mexicana y de la Ciudad de México.

O. Derechos de personas de identidad indígena.

Esta Constitución protege los derechos reconocidos a las personas de identidad indígena que habiten o estén de tránsito en la Ciudad de México. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para impedir la discriminación y garantizar el trato igualitario progresivo y culturalmente pertinente.

P...

Además del marco constitucional aplicable en la Ciudad de México, es necesario mencionar que también es aplicable la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la que establece que los poderes federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país; en ese tenor, la propia Constitución Local mandata que se garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que, debido a la desigualdad estructural, enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

Así, de acuerdo con estas normas, y con relación a los derechos de personas afrodescendientes y las personas de identidad indígena, las autoridades deben tomar medidas efectivas de trato igualitario y para el ejercicio pleno de sus derechos, así como combatir los prejuicios, estigmas y eliminar el racismo, y se deberán adoptar las medidas necesarias para impedir la discriminación y garantizar el trato igualitario y progresivo.

Continuando con la Constitución Política de la Ciudad de México (H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, 2019), en su capítulo VII, denominado “Ciudad Pluricultural”, reconoce plenamente los derechos de los pueblos, barrios originarios de la ciudad, definiéndolos como “aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas”.

También es importante señalar que, derivado de los movimientos migratorios al interior del país, y en reconocimiento pleno a la pluriculturalidad de la capital, la Carta Magna de la Ciudad de México define a las comunidades indígenas residentes como “una unidad social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en Ciudad de México y que, de forma comunitaria, reproducen total o parcialmente sus instituciones y tradiciones”. Es justo en este rubro en el que se contemplan a las comunidades afroamericanas residentes en la Ciudad de México.

En esa misma tesitura, el artículo 59 de la multicitada Constitución reconoce a los pueblos y barrios originarios su carácter jurídico, su libertad para autodeterminarse, y su autonomía, la que se ejerce a partir del respeto a sus sistemas normativos internos y formas de organización.

Es importante señalar que, tanto la normativa como las diversas autoridades de la Ciudad de México, han realizado grandes esfuerzos para que la autodeterminación de los pueblos y barrios originarios sean una realidad vigente; sin embargo, a

la fecha no es aplicable a las elecciones constitucionales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo local (en este rubro su participación es a través de acciones afirmativas, como ya se verá más adelante en este ensayo); sin embargo, es una realidad vigente y tangible en los diversos instrumentos de participación ciudadana directa.

En efecto, en la Ley de Participación Ciudadana de la entidad se reguló una figura denominada “Comisiones de Participación Comunitaria”, colegiado cuya finalidad es la representación de las unidades territoriales (colonias y pueblos) ante la autoridad administrativa de la alcaldía y que, tratándose de las que integran a los pueblos y barrios originarios, son elegidos en convocatoria aparte y en estricto respecto a sus usos y costumbres.

Por su parte, el artículo 10, último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México<sup>2</sup> reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas; residentes, a ser consultadas en los términos de la Constitución Federal<sup>3</sup>, los tratados internacionales y la Constitución Local<sup>4</sup>. Asimismo, el artículo 14 del citado ordenamiento señala que los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México.

Finalmente, el artículo 364 del mismo Código reconoce la participación de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus más variadas formas, ámbitos y mecanismos que adopte la población de manera autónoma y solidaria, en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes; para lo que las autoridades deben respetar y apoyar sus formas de organización.

En la Ciudad de México son reconocidos 48 pueblos originarios, que se detallan en la siguiente tabla:

2 En adelante Código.

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Constitución Política de la Ciudad de México.

**Tabla 3. Pueblos originarios reconocidos en la Ciudad de México**

Demarcación	Cantidad	Pueblos
Cuajimalpa de Morelos	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. San Lorenzo Acopilco</li> <li>2. San Mateo Tlatenango</li> <li>3. San Pablo Chimalpa</li> <li>4. San Pedro Cuajimalpa</li> </ol>
La Magdalena Contreras	4	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Magdalena Atlitic</li> <li>2. San Bernabé Ocotepec</li> <li>3. San Jerónimo Aculco – Lídice</li> <li>4. San Nicolás Totolapan</li> </ol>
Milpa Alta	11	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. San Agustín Ohtenco</li> <li>2. San Antonio Tecomitl</li> <li>3. San Bartolomé Xicomulco</li> <li>4. San Francisco Tecoxpa</li> <li>5. San Jerónimo Miacatlán</li> <li>6. San Juan Tepenahuac</li> <li>7. San Lorenzo Tlacoyucan</li> <li>8. San Pablo Oztotepec</li> <li>9. San Pedro Actopan</li> <li>10. San Salvador Cuauhtenco</li> <li>11. Santa Ana Tlacotenco</li> </ol>
Tláhuac	7	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Santa Catarina Yecahuizotl</li> <li>2. San Juan Ixtayopan</li> <li>3. San Andrés Mixquic</li> <li>4. San Francisco Tlaltenco</li> <li>5. San Nicolás Tetelco</li> <li>6. San Pedro Tláhuac</li> <li>7. Santiago Zapotitlán</li> </ol>
Tlalpan	8	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. San Pedro Mártir</li> <li>2. San Andrés Totoltepec</li> <li>3. La Magdalena Petlacalco</li> <li>4. Parres el Guarda</li> <li>5. San Miguel Xicalco</li> <li>6. San Miguel Ajusco</li> <li>7. San Miguel Topilejo</li> <li>8. Santo Tomás Ajusco</li> </ol>
Xochimilco	14	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. San Andrés Ahuayacan</li> <li>2. San Francisco Tlalnepantla</li> <li>3. San Lorenzo Atemoaya</li> <li>4. San Lucas Xochimanca</li> <li>5. San Mateo Xalpa</li> <li>6. Santa Cecilia Tepetlapa</li> <li>7. Santa Cruz Xochitepec</li> <li>8. Santa María Tepepan</li> <li>9. Santiago Tepalcatlalpan</li> <li>10. San Gregorio Atlapulco</li> <li>11. San Luis Tlaxialtemalco</li> <li>12. Santa Cruz Acalpíxca</li> <li>13. Santa María Nativitas</li> <li>14. Santiago Tulyehualco</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México

#### **IV. Acciones de formación y construcción de ciudadanía para los pueblos y barrios originarios y para las personas afromexicanas desde el IECM**

El IECM, desde su aparición como autoridad electoral local en 1999, ha enfocado gran parte de su trabajo al desarrollo de la vida democrática de la ciudad, a través de acciones que brindan a la ciudadanía procesos formativos que promuevan el pleno ejercicio de sus derechos.

En ese orden de ideas, es importante señalar que resignificar la convivencia, la dignidad, la vida en democracia y el ejercicio de los derechos humanos en favor de la transformación de las personas implica también replantear estrategias educativas que permitan hacer operativos en la vida cotidiana, en la práctica y desde la educación formal y no formal los ideales, los principios básicos de una convivencia crítica de las personas, para internalizar el sentido y la dimensión de la educación en y para la vida en democracia, a fin de que la ciudadanía sea capaz de (IEDF, 2015):

- Ser conscientes de su identidad.
- Ser conscientes de sus derechos y responsabilidades.
- Apreciar la dignidad humana en su diversidad (interiorización de valores).
- Dialogar para establecer acuerdos y resolver conflictos.
- Construir un conocimiento crítico de la realidad y de su entorno inmediato.
- Impulsar el desarrollo y la democracia de la sociedad de la que forma parte.
- Intervenir en la realidad de la sociedad.
- Tener afán participativo en la vida civil.

Es importante destacar que toda acción de formación ciudadana que realiza el IECM está generada desde una perspectiva constructivista para la vivencia y se desarrolla en espacios educativos formales como la educación básica, media superior, superior, en la formación inicial y continua de docentes, así como la profesionalización de personas servidoras públicas; pero también en espacios no formales, de tal manera que en cualquier escenario se puede detonar una experiencia educativa, significativa y transformadora.

En ese orden de ideas, y con la intención de dar cumplimiento a su mandato constitucional y legal en materia de instrumentación de estrategias que contribuyan al desarrollo de la vida democrática y al fortalecimiento de la cultura cívica en la Ciudad de México, el IECM realiza diversas acciones, de entre las que —por su impacto y relevancia en la construcción de ciudadanía de las personas afromexicanas y de las personas con identidad indígena— destacaremos cuatro:

## 1. Serie editorial “Inclusive”. Tomos 3 y 5

Para dar cumplimiento a las atribuciones institucionales —como diseñar e implementar estrategias y acciones orientadas al fomento de la cultura cívica en la Ciudad de México— se editan publicaciones de divulgación de la cultura democrática, la serie editorial “Inclusive” es una de ellas.

Esta colección editorial tiene como propósito acercar a las personas lectoras al tema de la democracia, pero desde la inclusión, los derechos humanos y la construcción de ciudadanía, y a partir del reconocimiento explícito de los grupos de atención prioritaria. Cada uno de los tomos se caracterizan por tres componentes:

- a) Son historias y vivencias reales que dan cuenta de la vulnerabilidad y discriminación que han sufrido los grupos de atención prioritaria;
- b) Los relatos fueron acompañados por ilustraciones con dibujos realizados por niñas y niños entre cuatro y siete años, que se encuentran en cada uno de los grupos de atención prioritaria; y
- c) Cuenta con artículos de corte académico.

El Tomo 3 se encuentra dedicado a las personas de identidad indígena, en tanto que el Tomo 5 tiene como eje temático a las personas afrodescendientes. En ambos casos, es importante mencionar que para la elaboración de las ilustraciones se realizó una intervención educativa y artística en la que, mediante el juego, el teatro musical y la práctica de valores, niñas y niños con la compañía de personas educadoras de la Ludoteca Cívica del IECM —mejor conocida como Luci—, y con la compañía TE-TEU Arte y Títeres, se realizaron, primero, técnicas de integración grupal, y después un encuadre institucional acompañado de un juego escénico con títeres que abordaba la importancia de la resignificación de sus raíces.

## 2. Colección Género y Democracia 2020. Ensayos 8, “Afromexicanas: trayectoria, derechos y participación política”, y 11, “Democracia en deuda: el costo de la participación política de las mujeres indígenas”

Esta colección tiene por objeto difundir entre la ciudadanía once ensayos con la temática de democracia, pero con perspectiva de género e inclusión.

El ensayo 8, denominado “Afromexicanas: trayectoria, derechos y participación política”, escrito por la doctora María Elisa Velásquez Gutiérrez y la maestra Gabriela Iturralde Nieto (2020), es una reflexión con perspectiva histórica que documenta y visibiliza a las mujeres afromexicanas que han enfrentado hasta triples discriminaciones.

El documento de referencia tiene como propósito fundamental la generación de una profunda reflexión sobre la participación económica y social de las mujeres afroamericanas en México, con un especial énfasis en las circunstancias que enfrentan actualmente en el marco de la lucha por sus derechos y su intervención política.

Se trata, pues, de un pequeño esfuerzo por saldar la deuda histórica con ellas y la lucha por sus derechos, la situación de exclusión y desventaja, así como las problemáticas de violencia, racismo y discriminación que actualmente enfrentan al ejercer sus derechos civiles y políticos.

Por lo que hace al ensayo 11, de nombre “Democracia en deuda: el costo de la participación política de las mujeres indígenas”, escrito por la doctora Paloma Bonfil S. (2020), en él se abordan las condiciones de exclusión, simulación y usurpación al que se enfrentan las mujeres indígenas en México en el ejercicio del poder público, al tiempo que explora la naturaleza y motivos de las brechas de implementación de las normas aplicables a la participación política de las mujeres.

### 3. Consulta para Niñas, Niños y Adolescentes 2019

Participar en los asuntos y decisiones que les afectan o interesan, así como ser escuchadas y escuchados tanto por autoridades como por otras personas adultas, son derechos de niñas, niños y adolescentes<sup>5</sup>.

Estos derechos también están consagrados en la Convención sobre los derechos del niño, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>, en la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la Constitución Política de la Ciudad de México<sup>7</sup>, así como en la Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de México.

La Constitución Local considera a NNyA como personas sujetas de derechos. En su artículo 24, numeral 3, les reconoce el derecho a participar en la toma de las decisiones públicas en los ámbitos familiar, escolar, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen, les afecte o sea de su interés.

La Consulta para Niñas, Niños y Adolescentes es un espacio para la realización de sus derechos, además de cumplir con otros propósitos relacionados con la educación cívica, la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la vida democrática.

En la Consulta 2019 se incluyó la pregunta: *de acuerdo con tu lengua, costumbres y tradiciones ¿te consideras indígena o afrodescendiente?*

5 En adelante NNyA.

6 Continua como Constitución Federal.

7 En lo sucesivo Constitución Local.

De 64 mil 991 respuestas obtenidas, 5,890 niñas, niños y adolescentes se consideran indígenas y 3,296 (el 5.07 por ciento de este ejercicio consultivo) se consideran personas afrodescendientes.

Sin embargo, es importante precisar que las personas encargadas de las mesas receptoras de opinión refieren que hubo quienes no conocían el término “afrodescendientes” y se acercaban a preguntar sobre su significado.

Esto nos dice que, incluso, el término “afrodescendientes” entre las niñas, niños y adolescentes es poco comprendido, razón de más para realizar acciones afirmativas en las que se les nombre y se les reconozca su trayectoria y su lucha por el goce de sus derechos y la no discriminación.

#### **4. Escuela de Liderazgo para Mujeres Indígenas**

La Escuela de Liderazgo para Mujeres Indígenas (ELMI) es un proyecto del IECM, en coordinación con la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México y la Escuela Nacional de Antropología e Historia, cuyo objetivo es fortalecer la participación política, representación social y organización comunitaria en la Ciudad de México de las mujeres pertenecientes a los pueblos y barrios originarios de la capital del país, a fin de generar acciones que reviertan la desigualdad e impulsen la participación de las mujeres indígenas, a partir de estrategias colectivas, con lógicas horizontales que transversalicen sus procesos formativos y que potencien la conformación de redes de mujeres líderes y tomadoras de decisiones en esta ciudad.

Se trata entonces de un espacio de encuentro y de formación de mujeres con historias y trayectorias para incidir en cambios en los que concurren, en donde tienen injerencia con la niñez y con otras mujeres a partir del diseño e implementación de acciones con perspectiva de género, con el enfoque basado en derechos humanos y una mirada interseccional, y así contribuir a reducir condiciones de desigualdad, poniendo en el centro a las mujeres indígenas.

La ELMI representa un ejercicio de constancia, tiempo y esfuerzo, en el que mujeres de identidad indígena de la Ciudad de México concilian sus actividades del ámbito laboral y domésticas, con las lecturas, asistencia a las sesiones y participación activa.

En ese orden de ideas, para el IECM es prioritario promover espacios de formación como el de la ELMI, en el que se impulsen los derechos políticos de las mujeres, se les reconozca y ellas se asuman como sujetas de derechos, de tal modo que construyan y generen espacios de incidencia, que posicionen sus agendas, las de sus comunidades en el ámbito público y que conozcan y ejerzan los mecanismos a través de los cuales pueden hacer valer sus derechos.

## **V. Las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes en el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 en la Ciudad de México**

En el apartado anterior analizamos acciones que, en materia de educación cívica, han sido realizadas por el IECM con relación a las personas afrodescendientes y las de identidad indígena. Toca ahora en este punto exponer las acciones concretas que la autoridad administrativa electoral en la Ciudad de México ha realizado para propiciar la representación política de los grupos de atención prioritaria materia del presente ensayo.

Así pues, para iniciar este apartado debe mencionarse, no sin consternación, que a pesar del gran avance constitucional en el reconocimiento pluricultural de la nación mexicana, y del reconocimiento de las personas afrodescendientes en la Constitución Política de la Ciudad de México, en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México no se contempla acción afirmativa alguna para personas afrodescendientes, caso contrario al tema de las personas con identidad indígena, cuyos derechos son contemplados en la norma local comicial tal y como quedó estipulado en el apartado correspondiente.

No obstante, el IECM en sus Lineamientos establece para cada proceso electoral acciones preferentes para personas afrodescendientes, pero también para otros grupos de atención prioritaria no contempladas en las acciones afirmativas, a saber: personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual.

Así, para garantizar estas acciones preferentes, se estableció que los partidos políticos procurarían incluir en la Lista “A” para la elección de diputaciones plurinominales, una candidatura perteneciente a estas poblaciones, y en la lista para diputaciones por mayoría relativa la postulación de esas candidaturas sería obligatoria, al menos con una fórmula, para cada uno de esos grupos.

Los resultados saltaron a la vista y, por lo que hace a las personas afrodescendientes, en las candidaturas a diputaciones fueron postuladas ocho fórmulas por el principio de mayoría relativa y dos fórmulas por el principio de representación proporcional, y de esas diez fórmulas una logró quedar en la integración de las 66 diputaciones que componen el Congreso de la Ciudad de México.

Es importante mencionar que las postulaciones obedecieron, sin duda alguna, a las acciones preferentes aprobadas por el IECM, lo cual queda de manifiesto al revisar que, de las 160 concejalías electas, no se registra alguna perteneciente a la comunidad afrodescendiente en la Ciudad de México.

Por lo que hace a las personas con identidad indígena, tal y como ha quedado señalado, la normativa electoral en la Ciudad de México contempla el pleno recono-

cimiento de sus derechos; en ese sentido, el IECM ha establecido en sus lineamientos acciones afirmativas concretas.

Para el proceso electoral 2020-2021 los partidos políticos estuvieron obligados a postular, para el cargo de diputación, por lo menos una candidatura perteneciente a pueblos y barrios originarios o comunidades indígenas residentes en la capital en el bloque de alta o media competitividad, señalando además que se procurará incluir integrantes de pueblos y barrios originarios o comunidades indígenas a cargos de diputación por representación proporcional.

Los resultados de fórmulas ganadoras que se obtuvieron de la implementación de acciones afirmativas y acciones preferentes tras la conclusión del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en tratándose de pueblos y comunidades indígenas y personas afrodescendientes son: una fórmula ganadora de personas afrodescendientes de las diez postuladas, y dos fórmulas ganadoras de personas pertenecientes a barrios originarios y comunidades indígenas de las diez postuladas.

**Tabla 4. Postulación realizada por los partidos políticos**

Partido político	Fórmulas de personas afrodescendientes						Fórmulas de personas pertenecientes a barrios originarios y comunidades indígenas					
	M		H		MIXTA		M		H		MIXTA	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
PAN					1		1					
PRI												
PRD		1										
PT												
PVEM			1								1	
MC	1								1			
MORENA	1								1			
PES	1								1			
RSP			1				1					
FXM			1				1					
ELIGE			1				1					
<b>Totales</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>		<b>1</b>		<b>4</b>		<b>3</b>		<b>1</b>	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del IECM.

**Tabla 5. Candidaturas ganadas por partido político**

Partido político	Fórmulas de personas afrodescendientes				Fórmulas de personas pertenecientes a barrios originarios y comunidades indígenas			
	M		H		M		H	
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP
PAN					1			
PRI								
PRD								
PT								
PVEM								
MC								
MORENA	1						1	
PES								
RSP								
FXM								
ELIGE								
<b>Totales</b>	<b>1</b>				<b>1</b>		<b>1</b>	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del IECM.

Finalmente, y para concluir con este apartado, resulta relevante señalar que, por lo que respecta a las personas afrodescendientes y de identidad indígena, no han existido denuncias en materia de violencia política contra la mujer en razón de género, ni tampoco se han judicializado, de manera específica, las acciones afirmativas y preferentes implementadas para estos grupos de atención prioritaria.

## **VI. Reflexiones sobre los derechos de las personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y afrodescendientes**

Podemos aseverar que el sendero para construir ciudadanía debe estar fundamentado en accionar y generar espacios seguros para que, quienes han vivido situaciones históricas de exclusión y marginación o han sido víctimas de violación a sus derechos humanos, se les escuche y se visibilice su propia visión que también es parte de la historia.

Esto es posible mediante procesos formativos de diálogo, reflexión y sensibilización en los que expresen su trayectoria y su lucha, pues se desconoce tanto su

historia y trascendencia como sus aportes significativos, elementos indispensables que también nos construyen como nación.

Si en la toma de decisiones del quehacer político o de la práctica política no se incorpora a estos grupos de atención prioritaria ¿qué tipo de política estaremos haciendo?

El racismo también se sustenta en el sistema de opresión, en la categorización de la humanidad por el color de piel, nuestro cabello, nuestra apariencia, nuestro género, nuestra raza. Sin duda es tiempo de evitar jerarquizarnos en superiores e inferiores. Somos personas y nadie debe ser motivo de discriminación o de violencia.

La formación ciudadana debe estar basada en el reconocimiento a la diversidad y sin discriminación a cualquier persona, y la obligación que constitucionalmente tiene la Ciudad de México para atender a los catorce grupos de atención prioritaria no es negociable si deseamos construir una sociedad que reconozca la diferencia y nuestra esencia pluricultural y plurilingüe.

Como se viene mencionando, es necesario visibilizar el reconocimiento y la sensibilización para darnos cuenta de las luchas que por su reconocimiento realizan las personas afromexicanas, y de las de identidad indígena, pues normalmente son luchas comunitarias, independientemente de las problemáticas y los obstáculos que tengan de manera individual.

Es nuestra obligación y responsabilidad comprender qué está pasando actualmente con estos grupos sociales que han resistido cultural y espiritualmente durante siglos y traen en la memoria de sus cuerpos el despojo, la esclavización y la discriminación; hay que escuchar de propia voz lo que ha significado para ellas.

Como instituciones debemos permanecer en el continuo reforzamiento y generación de espacios para el ejercicio de las prácticas descolonizadoras. Todas estas acciones abonan a la construcción de su propia ciudadanía. Son, y deben ser, un acto político de liberación.

La desinformación y desconocimiento son unas de las principales fuentes de racismo y discriminación, por lo que la construcción de ciudadanía debe ser con perspectiva de género e inclusión y debe ser una tarea permanente si queremos sociedades democráticas y justas para conocer y reconocer tanto las diferencias, como la dignidad de las otras personas.

Para finalizar, no podemos dejar de hacer patente —una vez más— la nula regulación en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México acerca de acciones afirmativas en favor de las personas afrodescendientes y afromexicanas. Es, sin duda, una tarea pendiente y urgente para el Congreso de la Ciudad de México.

## Fuente de información

- Bataillon, C., Riviere, H. (1973). *La Ciudad de México*. Secretaría de Educación Pública, SEP/Setentas.
- Bonfil S., P. (2020). *Democracia en deuda: el costo de la participación política de las mujeres indígenas*. Colección género y democracia. Comité Editorial del Instituto Electoral de la Ciudad de México. <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=458>
- Cedillo Delgado, R. (2020). Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina. Los casos de México, Perú y Costa Rica., Serie Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales., Instituto Electoral del Estado de México.
- Censo Nacional de Población y Vivienda (2020). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Cuadernillo de acciones afirmativas en la Ciudad de México. Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 (2022). Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Derechos humanos de los pueblos indígenas en México, (2014). Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Giles, K., Santiago Maganda, S., Arellanes Antonio, H., Velázquez Gutiérrez, M., Iturralde Nieto, G., y Diédhiou Bello, G. (2019). Personas afrodescendientes., Serie Inclusive., Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima (2019, 2 de marzo). Decreto No. 351 Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima. <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Iturralde Nieto, G., y Velázquez Gutiérrez, M. (2020). *Afroamericanas: trayectoria, derechos y participación política*. Colección Género y Democracia. Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- La Ludoteca Cívica: Una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia (2015). Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Memoria histórica electoral del Distrito Federal (2006). Instituto Electoral del Distrito Federal (hoy Instituto Electoral de la Ciudad de México).
- Palma, A., Loza Jurado, J., Feria Hernández, J., Martínez Coutigno, y A., Bonilla López, F. (2019). Personas de identidad indígena. Serie Inclusive. IECM.
- Velázquez Gutiérrez, ME, & Iturralde Nieto, G. (2020). *Afromexicanas: trayectoria, derechos y participación política*. Colección género y democracia. Comité Editorial del Instituto Electoral de la Ciudad de México. <http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargasC.php?id=455>

# Los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables en el estado de Coahuila de Zaragoza

Karla Verónica Félix Neira<sup>1</sup>  
Clara Patricia Mújica Valdez<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción. II. El reconocimiento de los derechos políticos-electorales de las comunidades indígenas en el sistema judicial mexicano. III. Establecimiento de cuotas representativas como acción afirmativa a favor de la comunidad. IV. Pueblos y comunidades indígenas, afromexicanos y equivalentes asentados en Coahuila de Zaragoza. V. Sentencias relevantes dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (caso Kickapoo y Negros Masco-gos). VI. Conclusiones. Fuentes de información.

## I. Introducción

Los pueblos indígenas representan la construcción social y multiétnica del mundo. Su existencia nos recuerda las raíces que preservan nuestros orígenes. Sus lenguas, usos y costumbres constituyen una riqueza cultural que debe ser distinguida, respetada y preservada en todas las naciones con la emisión de instrumentos jurídicos-normativos que reconozcan su especificidad y garanticen

1 Maestra en Justicia y Derecho, en Derecho Electoral y en Derechos Fundamentales. Actualmente es magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

2 Licenciada en Derecho y especialista en Derechos Políticos con Perspectiva Internacional y Comparada y, a la fecha, es secretaria de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

el respeto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales culturales y ambientales (Ramírez, 2020, p. 11).

En México se reconocen, al menos, 68 pueblos indígenas conforme al criterio etnolingüístico (INALI, 2009) y al pueblo afroamericano; 23.2 millones de personas de tres años o más se autoadscriben como indígenas, que representan el 19.4 por ciento de la población en ese grupo de edad a nivel nacional, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Según lo dispuesto por el artículo 2, párrafos 4 y 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, cuyo reconocimiento debe hacerse en las constituciones y leyes de las entidades federativas, que deben tomar en cuenta, entre otros criterios, el de asentamiento físico.

Además, en la reforma del 9 de agosto de 2019, en la que se adiciona el apartado C del mencionado artículo 2, se reconoció a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la nación con los mismos derechos que los pueblos y las comunidades indígenas.

Entre los derechos que se reconocen a dichos pueblos y comunidades se encuentra la libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, principios, instituciones y procedimientos, la no discriminación, respeto de sus sistemas normativos, la conservación y protección de sus culturas, a ser consultados siempre que una acción administrativa o legislativa sea susceptible de afectarles.

Bajo tales consideraciones, el presente documento aborda un panorama general del camino que se ha seguido para el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos; luego, se evidencia la inclusión de la acción afirmativa traducida en cuotas adoptadas a nivel nacional y local; posteriormente, se describen las comunidades oficialmente reconocidas en el estado de Coahuila de Zaragoza y los datos más relevantes de las mismas para, finalmente, exponer las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza relacionadas con los derechos políticos-electorales de la tribu Kickapoo y la comunidad de los Negros Mascogos, así como sugerir propuestas a fin de que los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanos y equiparables que radican en territorio nacional tengan garantizados sus derechos.



Posteriormente, en las reformas del 22 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016 se adicionó a la fracción III del apartado A, del artículo 2.º constitucional que, en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se debe garantizar que las mujeres y los hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como que accedan y desempeñen los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido designados, en un marco de respeto al pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de la Ciudad de México, sin que dichas prácticas comunitarias puedan limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales (Diario Oficial de la Federación, 2015 y 2016).

Dicha adición tuvo como finalidad fortalecer los mecanismos de protección a los derechos político-electorales de la ciudadanía perteneciente a un pueblo o comunidad indígena que ha sido, históricamente, excluida de participar en los procesos electorales municipales, específicamente en diversos municipios regidos por el sistema de usos y costumbres o sistemas normativos internos.

Por su parte, el apartado A, fracción VII del citado artículo reconoce el derecho de la libre determinación y autonomía de la comunidad, para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el deber de observar el principio de paridad de género, lo que sería regulado en la normativa local para fortalecer la participación y representación política en condiciones de igualdad de conformidad con sus tradiciones y normas internas, con pleno respeto a los derechos humanos.

Con relación al derecho de autogobierno y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, la Sala Regional de la Ciudad de México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2018) ha sustentado que este comprende una manifestación concreta de la autonomía, compuesta por:

- El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acordes con sus usos y costumbres, respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- La participación plena en la vida política del Estado; y
- La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales (TEPJF, 2014).

Las autoridades electorales, tanto en el ámbito administrativo, como jurisdiccional, han reconocido el derecho de autogobierno de la comunidad. Tal es el caso del estado



En ese sentido, bajo el nuevo concepto de un ordenamiento jurídico nacional que reconoce los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como parte de él, debe analizarse la normatividad creada en el ámbito local, así como los sistemas normativos indígenas, sin que entre dichas normas exista subordinación, al ser contemplados como pilares que convergen de manera armónica para regular y garantizar el reconocimiento de sus derechos, tal como lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante de rubro: “SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO” (TEPJF, Tesis LII/2016, 15 de junio de 2016).

Finalmente, en la misma línea argumentativa, la Sala Superior del referido Tribunal<sup>3</sup> al resolver el SUP-JDC-114/2017 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017), determinó que el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas es indispensable para la autodeterminación y fortalecimiento de los mismos, pues mediante su ejercicio se coadyuva a su auténtica participación de cara a la estructura orgánica funcional del ayuntamiento, con el objeto de que esos representantes transmitan y den a conocer a las autoridades del cabildo, “la particular ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos” y demás aspectos culturales esenciales que permitan a las autoridades adoptar decisiones tomando como base tales elementos (TEPJF, SUP-JDC-114/2017, 18 de mayo de 2017).

### **III. Establecimiento de cuotas representativas como acción afirmativa a favor de la comunidad**

Para conocer la evolución que ha enfrentado el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables, en materia electoral, es necesario destacar, de manera introspectiva, la labor de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales del ámbito nacional y estatal, plasmada en acuerdos, lineamientos, sentencias, jurisprudencias y demás documentos que han permitido visibilizar la exclusión histórica de estos grupos en la participación ciudadana, principalmente en el acceso a cargos públicos.

En primer lugar, se destacan las acciones afirmativas vinculadas con el establecimiento de escaños reservados y cuotas de representación, acciones que consisten en garantizar la participación política de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas integrantes de grupos indígenas y afrodescendientes, cuyo objetivo es lograr que accedan a cargos de elección popular de manera inclusiva, paritaria y representativa.

---

3 En adelante Sala Superior.

**a) Nivel federal.** En el Proceso Electoral Federal 2017-2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) emitió el acuerdo INE/CG508/2017, mediante el que indicó los criterios aplicables para el registro de candidaturas y estableció una acción afirmativa indígena que ordenaba que los partidos políticos nacionales postularan a personas que se autoadscribieran como indígenas en 12 de los distritos federales que contaran con 40 por ciento o más de población indígena lo que, se argumentó, brindaba preferencia a dichas personas tomando en cuenta el nivel de subrepresentación existente, para conseguir una representación equilibrada a fin de alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de dicha población.

El sustento de dicha acción fue el resultado estadístico elaborado por el propio INE en el que evidenció que, desde el 2005, se contaba con 28 distritos con 40 por ciento de población indígena y que el número máximo de espacios ocupados por personas pertenecientes a esta población era de 14 curules, además de que, en el caso de las mujeres indígenas, el número máximo de curules asignadas en el 2009 fueron tres, mientras que en 2015 ninguna mujer se hizo acreedora a una diputación.

La Sala Superior, dentro del expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017), resolvió modificar esa determinación para que los partidos postularan en 13 distritos solamente candidaturas indígenas, debiendo garantizar, además, que en el registro respectivo no se postulara a personas del mismo género en más de 7 distritos; es decir, aumentó la cuota de 12 a 13 postulaciones de personas indígenas (TEPJF, SUP-RAP-726/2017 y acumulados (14 de diciembre de 2017).

Esta acción afirmativa logró elevar la representación de personas pertenecientes a los pueblos originarios y comunidades indígenas en la Legislatura LXIV para el período 2018-2021, al haberse obtenido 13 diputaciones, lo que representó el 46.43 por ciento de los 28 distritos indígenas; sin embargo, el propio INE señaló que este porcentaje distaba de lograr el estándar mínimo de representación política correlativo al porcentaje de población que así se autorreconoce que es de 21.5 por ciento (INE, 2021).

En el mismo sentido, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en cumplimiento de la resolución del expediente SUP-RAP-121/2020 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020) del 29 de diciembre de 2020, el INE emitió el acuerdo INE/CG18/2021 (INE, 2021), en el que estableció cuotas electorales a diversos grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos indígenas y afroamericanos.

En dicho acuerdo señaló que, con la demarcación territorial aprobada por el Consejo General (INE, 2017), de los 300 distritos electorales federales uninominales existía una nueva conformación de los 28 distritos con 40 por ciento o más de población indígena, lo que representaba el 9.33 por ciento del total, por lo que consideró indispensable incrementar de 13 a 21 el número de aquellos en los que se debería

postular personas que se autoadscribieran como indígenas, debiendo ser al menos 11 mujeres (INE, 2020).

Como resultado de la impugnación respectiva, la Sala Superior ordenó al Consejo General modificar el acuerdo para que especificara claramente en cuáles de esos 21 distritos los partidos y coaliciones deberían postular fórmulas integradas por personas indígenas, a partir de la información con la que contaba el Instituto, con el fin de conseguir efectos reales en los resultados electorales, por lo que determinó que serían los siguientes (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020):

<b>Distritos Electorales con 40% de población indígena o más 2017</b>				
<b>#</b>	<b>Clave Entidad</b>	<b>Nombre Entidad</b>	<b>Distrito Aprobado</b>	<b>% Indígena</b>
1	7	CHIAPAS	3	84.24
2	31	YUCATÁN	5	83.72
3	31	YUCATÁN	1	79.04
4	12	GUERRERO	5	75.41
5	7	CHIAPAS	2	75.31
6	7	CHIAPAS	1	74.19
7	7	CHIAPAS	5	73.68
8	24	SAN LUIS POTOSÍ	7	72.57
9	13	HIDALGO	1	72.34
10	30	VERACRUZ	2	70.7
11	20	OAXACA	2	63.81
12	7	CHIAPAS	11	61.13
13	20	OAXACA	4	60.42
14	20	OAXACA	6	59.98
15	20	OAXACA	7	58.12
16	30	VERACRUZ	18	51.9
17	12	GUERRERO	6	51.53
18	21	PUEBLA	2	50.66
19	31	YUCATÁN	2	47.3
20	21	PUEBLA	4	46.8
21	20	OAXACA	9	44.85

Fuente: INE (2021). Tabla insertada en el acuerdo INE/CG18/2021 [p. 23].

También, en el acuerdo correspondiente, el INE enfatizó que los 21 distritos señalados constituían un piso mínimo, por lo que los partidos políticos o coaliciones quedaban en libertad para que, conforme a su propia autoorganización, pudieran

postular más candidaturas indígenas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales por los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, para favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a la representación política de las personas pertenecientes a estos grupos.

Finalmente, precisó que dichos distritos deberían ser divididos por los partidos, equitativamente, en tres bloques de competitividad ordenados de menor a mayor votación obtenida en el proceso electoral federal anterior, en los que se postularan al menos 11 mujeres de manera paritaria, a fin de garantizar el acceso efectivo de las mujeres indígenas en distritos en los que existiera posibilidad real de ganar.

Debe destacarse que la autoridad administrativa nacional emitió el acuerdo INE/CG1467/2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2021, mediante el cual aprobó el protocolo para la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en materia de distritación electoral, que tiene como finalidad realizar dichas consultas a través de sus autoridades e instituciones representativas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento para salvaguardar la vigencia de sus derechos y su desarrollo integral, máxime cuando se pretenda emitir medidas que puedan afectarles directamente.

Conforme al calendario de reuniones informativas consultivas (INE, 2021), éstas se realizaron del 15 de febrero al 9 de julio del presente año y con sustento en los resultados que se arrojen, el INE realizará la actualización distrital correspondiente con la finalidad de garantizar una verdadera representación de estos grupos que derive de las próximas elecciones para integrar el congreso nacional y los locales.

Bajo tales consideraciones podemos concluir que la implementación de acciones afirmativas ha sido desarrollada a partir de los esfuerzos de las autoridades electorales, las cuales se pueden resumir, de manera genérica, en los siguientes aspectos (Alanís, María del Carmen, Vázquez, Marisol, 2020, pp. 240-245):

- Obligatoriedad de los partidos políticos a registrar candidaturas indígenas;
- Autoadscripción calificada;
- Delimitación de distritos indígenas; y
- Paridad indígena.

**b) Nivel local.** A nivel estatal, fueron 28 las entidades federativas que implementaron acciones afirmativas para personas indígenas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; mientras que siete de ellas establecie-

ron, además, cuotas específicas para personas afromexicanas: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Veracruz, con el fin de garantizar su acceso a cargos de elección popular.

El diseño en cada uno de los estados es variable de acuerdo al contexto social, cultural y poblacional de cada uno de ellos; algunos establecieron cuotas específicas en determinados distritos o ayuntamientos, como en el caso de Baja California y Baja California Sur; otros determinaron distritos o municipios indígenas, dejando a los partidos políticos la decisión de postular en cualquiera de ellos un mínimo de fórmulas por el principio de mayoría relativa, como en el caso de Hidalgo; algunos más establecieron los lugares de la lista en la que tendrían que hacerse las postulaciones, para garantizar la asignación de las candidaturas indígenas por el principio de representación proporcional, tal es el caso del estado de Chiapas.

Cabe señalar que en el diseño de dichas acciones y, en virtud de diversas resoluciones de la Sala Superior, fue fundamental la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como el trabajo interdisciplinario entre las autoridades administrativas electorales, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como Comisiones Estatales de Derechos Humanos, los Congresos y dependencias locales encargadas del tema indígena, por lo que debe destacarse la labor interinstitucional en este tema.

Las acciones afirmativas en materia indígena no solamente se han contenido en lineamientos emitidos de las autoridades administrativas electorales, sino que se han cristalizado en las legislaciones estatales, como en el caso de los estados de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Sonora y San Luis Potosí, entre otros.

A la fecha<sup>4</sup>, diversas entidades se encuentran realizando la consulta previa e informada a los grupos y comunidades, como en el estado de Coahuila, en el que el Congreso del Estado, a través de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la actual legislatura, está llevando a cabo la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del estado, con el objetivo de recibir la opinión, inquietudes y propuestas en materia de representación política, cuya etapa pre-consultiva se llevó a cabo los días 13, 14 y 15 de julio Congreso del Estado de Coahuila (2022), mientras que la etapa consultiva comprende los días 2, 8 y 10 de septiembre.

Por su parte, en el estado de Tabasco, el organismo público local está llevando a cabo las consultas del 21 de agosto al 4 de noviembre, a fin de implementar acciones afirmativas para dichas personas en aquella entidad y garantizar su participación en el próximo Proceso Local Ordinario 2023-2024, la convocatoria puede ser con-

---

4 En 2023 (nota del editor).



## **b) Ubicación**

Actualmente, continúan asentados en Coahuila en El Nacimiento, ubicado en el municipio de Melchor Múzquiz; su territorio se encuentra en el Valle de Santa Rosa, al oeste de la Sierra Madre Oriental, en un sitio que comprende bosques, cascadas y manantiales rodeados de una zona árida, con clima semidesértico.

## **c) Lengua**

La lengua kickapoo es la única representante de la familia álgica que se encuentra en nuestro país. Esta comunidad habla el idioma español e inglés, debido a que también cuentan con nacionalidad estadounidense.

## **d) Autoridades**

La autoridad tradicional máxima reconocida es el jefe de la tribu, quien es al mismo tiempo sacerdote, responsable de la vida civil y religiosa; aunque para las decisiones, el jefe consulta al consejo de ancianos o sabios, así como la inspiración del Gran Espíritu. Las autoridades agrarias o comisariado ejidal están subordinadas a las autoridades tradicionales y son las responsables legales ante las autoridades mexicanas de los asuntos relacionados con la tierra, la cacería y el bienestar comunitario.

### **• Negros Mascogos**

## **a) Historia**

El pueblo afroamericano desciende de las personas que fueron transportadas desde África al Virreinato de la Nueva España como esclavos y otras migraciones a lo largo del periodo independiente. Cabe señalar que la comunidad de los Negros Mascogos tiene su origen en los “black seminoles”, un pueblo de afrodescendientes cuyos ancestros llegaron a Estados Unidos como esclavos y acabaron huyendo a México, donde desde 1829 se había abolido la esclavitud. El gobierno mexicano les dio refugio y tierras en Coahuila.

Según María Camila Díaz Casas, doctorante en Historia y Etnohistoria de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH), “en 1850 finalmente se formalizó el establecimiento en México de este grupo” (Tecolotl, 2021).

## b) Ubicación

Los asentamientos más reconocidos de afrodescendientes en México se ubican, principalmente, en diversas regiones de Oaxaca, Guerrero (Costa Chica), Veracruz (Yanga), Tabasco, Michoacán (Tierra Caliente) y Chiapas (Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: 2021), así como en el municipio de Múzquiz en Coahuila, específicamente en la localidad El Nacimiento, ubicado a 40 kilómetros de la cabecera municipal (CNDH, 2016:18).

## c) Lengua

Su lengua originaria es el afroseminol, que siguen usando en sus cantos y es hablada más que nada por los ancianos, siendo el español su idioma preponderante en la actualidad<sup>5</sup>.

## d) Autoridades

La división de Áreas Naturales Protegidas de Pronatura Noreste, A.C., documentó en 2012 que, para la Tribu de los Negros Mascogos, la asamblea comunitaria es la máxima instancia de toma de decisión. En la actualidad existe la figura del comisariado ejidal, que está conformado por su presidente, secretario, tesorero y un consejo de vigilancia (Diagnóstico comunitario: 2012).

De acuerdo con el Sistema de Indicadores Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (INPI) y el Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), “el número de personas de 3 años en adelante que se consideran de autoadscripción indígena en el Estado de Coahuila de Zaragoza es de 63,417, de los cuales 45,976 se considera afromexicana o afrodescendiente, distribuidos por municipio de la siguiente manera” (INPI, 2020):

### Número de personas de 3 años en adelante que se consideran de autoadscripción indígena en Coahuila de Zaragoza

Abasolo	3
Acuña	1,247
Allende	254
Arteaga	1,032
Candela	13
Castaños	29
Cuatrociénegas	10

5 Ídem.

Escobedo	6
Francisco I. Madero	739
Frontera	211
General Cepeda	305
Guerrero	76
Jiménez	53
Juárez	3
Lamadrid	9
Matamoros	2,745
Monclova	7,536
Morelos	56
Múzquiz	663
Nadadores	21
Nava	397
Ocampo	218
Parras	1,364
Piedras Negras	1,146
Progreso	7
Ramos Arizpe	4,420
Sabinas	1,925
Sacramento	3
Saltillo	21,289
San Buenaventura	313
San Juan de Sabinas	118
San Pedro	362
Sierra Mojada	33
Torreón	16,130
Viesca	421
Villa Unión	149
Zaragoza	111

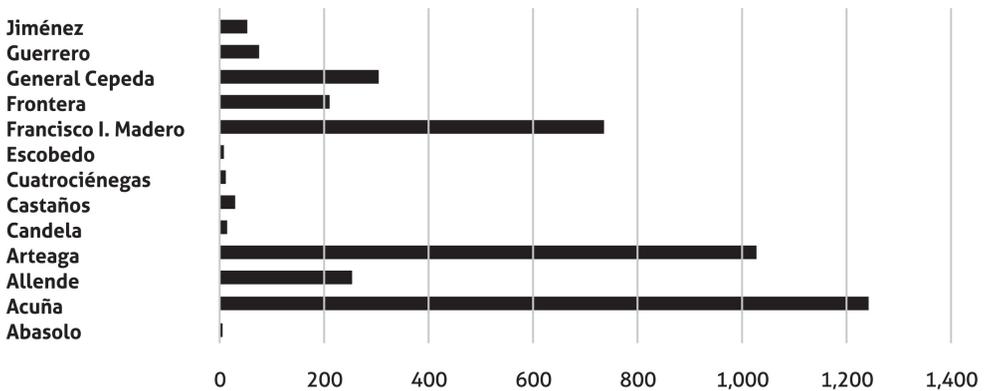
Fuente: Sistema de Indicadores Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (INPI), Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI).

De acuerdo con los indicadores existentes para la estimación de la población indígena, se utiliza el criterio de hogares indígenas, que incluye a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes [madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a),

tatarabuelo(a), suegro(a), consuegro (a)] declaran ser hablantes de lengua indígena. Se incluye, además, a los hablantes de lengua indígena que no forman parte de estos hogares.

Conforme a lo anterior se contabilizaron 94 hogares del pueblo indígena Kic-kapoo, distribuidos por localidad de la siguiente manera:

### Población indígena en hogares por localidad 2020



Fuente: Sistema de Indicadores Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (INPI) y Censo de Población y Vivienda 2020 (INEGI).

Además, debe mencionarse que en Coahuila existen otros grupos que se rigen por sus propios usos y costumbres, tal es el caso de la comunidad menonita, que se encuentra asentada en el municipio de Escobedo “La Gaviota”; se trata de un grupo que tiene presencia en Campeche, Chihuahua, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas, que también debe ser visibilizado, protegido y respetado como comunidad equiparable a la indígena, pues considerar a todos estos grupos es la única forma de erradicar factores de injusticia y discriminación (INEGI, 2020).

También se tiene conocimiento del reconocimiento que ha hecho el estado de Coahuila como etnia propia de una comunidad mazahua urbana que oscila entre 500 y 900 personas que emigró del sur al norte en el siglo XX y se asentó en el municipio de Torreón, muchos de cuyos ciudadanos se declaran de origen mazahua (Hablemos de Culturas, 2018).

Lo anterior, sin contar aquellas comunidades equiparables que ni siquiera han sido identificadas ni censadas y que, por esa razón, no gozan de la garantía de sus derechos humanos por su condición de vulnerabilidad, siendo esta circunstancia un área de oportunidad que debe ser atendida por las autoridades federales y locales.

## **V. Sentencias relevantes del Tribunal Electoral del estado de Coahuila de Zaragoza (Caso Kickapoo y Negros Mascogos)**

### **a) Recurso de Queja en Materia Electoral y de Participación Ciudadana. Expediente 41/2019 (SX-JRC-41/2019 y acumulados)**

El 18 de julio de 2019, diversas personas —quienes manifestaron pertenecer a la tribu kickapoo— presentaron una demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza<sup>6</sup> en contra del Congreso del Estado por presuntas omisiones legislativas consistentes en la falta de adecuación de la Constitución Estatal y leyes secundarias conforme a lo establecido por el artículo 2.º, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal.

Denunciaron que se incurrió en una omisión legislativa absoluta, en virtud de que, del análisis pormenorizado a los 198 artículos de la Constitución Estatal, no existía algún texto relativo al reconocimiento y representación de los pueblos indígenas en Coahuila, lo que les causaba agravio, pues había un mandato constitucional, de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma de 2001.

El Tribunal Electoral, actuando de acuerdo con el protocolo para defensoras y defensores de los derechos políticos-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, realizó su labor judicial con perspectiva intercultural y de acceso a la justicia, lo que implica reconocer la existencia de instituciones propias del derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el que se desarrollan y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas (SUP-REC-193/2016).

En dicha resolución precisó que, de un análisis a la Constitución Estatal, en el párrafo cuarto del artículo 7, se reconocía el principio a la no discriminación por origen étnico o racial, entre otros, y existía una adecuación al artículo 2.º, apartado A, fracción VIII, primer párrafo de la Constitución Federal, visible en el artículo 154 de la misma en el que se prevé que quienes pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas tienen derecho a que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Sin embargo, razonó que, no obstante lo anterior, no representaba el reconocimiento de su derecho político-electoral consagrado en el artículo 2.º, apartado A, fracción VII constitucional, consistente en la representación política indígena en el ayuntamiento, pues de acuerdo con el segundo transitorio del decreto de reforma de

---

6 En lo sucesivo Tribunal Electoral.

2015 las legislaturas de los estados deben adecuar sus respectivas constituciones, así como la legislación correspondiente, en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del decreto respectivo, lo que era de observancia obligatoria para el legislador coahuilense, sin que se hubiera cumplido, por lo que concluyó que se acreditaba la omisión legislativa alegada, pues habían transcurrido 18 años desde que surgió la obligación correspondiente.

Por lo anterior, ordenó requerir al Congreso del Estado para que adecuara la Constitución Estatal y expidiera los ordenamientos necesarios, en concordancia con el artículo 2.º, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal, por lo que respecta al reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado, lo que debería realizar antes de que culminara el periodo constitucional de la actual legislatura respectiva, tomando en cuenta lo siguiente:

1. El procedimiento de elección de los representantes indígenas ante el ayuntamiento donde residan los grupos.
2. El derecho a participar en las sesiones de cabildo, así como las reglas para que dichos representantes sean convocados e interactúen efectivamente con las autoridades municipales, expresando los intereses de la comunidad correspondiente y determine si ha lugar o no a reconocer el derecho de voto de dichos representantes indígenas en las sesiones de cabildo ante el ayuntamiento, así como el alcance de este.
3. Las garantías para que dichos representantes no sean removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades, más que en los términos estatuidos por los usos y costumbres de la comunidad a la que representan.
4. La garantía de que los mismos cuenten con los recursos económicos y materiales mínimos necesarios para el ejercicio de su función, vinculando al ayuntamiento respectivo para que contemple la partida presupuestal respectiva (Tribunal Electoral, resolución del expediente 41/2019, 2019, pp. 58 y 59) .

Además, ordenó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en todos los temas que les afecten, con el objeto de que expusieran sus puntos de vista sobre cómo debe regularse el procedimiento para la elección de su representación; la participación que los mismos deberían tener una vez electos y determinar los recursos económicos y materiales necesarios para el ejercicio digno de dicha representación.

En cumplimiento a lo ordenado, el 30 de septiembre de 2020 el Congreso del Estado emitió el Decreto 739 mediante el que se adicionan un tercer, cuarto, quinto y sexto párrafos, recorriendo los ulteriores, del artículo 7.º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece el reconocimiento a los pueblos

indígenas asentados en territorio coahuilense, sin importar su origen o cuándo iniciaron su residencia y a los tribales descendientes de poblaciones afroamericanas, garantizándoles todos los derechos contenidos en los tratados internacionales y las normas nacionales, como la conservación de su cultura, lengua, costumbres y formas de subsistencia, específicamente a los mascogos y kickapoo, entre los derechos que se reconocen en dicho precepto se encuentran los siguientes:

- a) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- b) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- c) Elegir, de acuerdo con sus normas, usos y costumbres, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del Estado.
- d) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- e) Conservar y mejorar el hábitat y sus recursos naturales y preservar la integridad de sus tierras, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.
- f) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- g) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, en los términos dispuestos en la ley, a estos representantes se les denominará regidor o regidora étnico o afroamericano.
- h) Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar este derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificida-



- f) Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación.
- g) Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- h) Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio estatal como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.
- i) Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Decreto 739, 2020, pp. 2-4).

Para lo cual se estableció la obligación del Estado y los ayuntamientos de establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas disposiciones en los presupuestos de egresos que aprueben.

En contra de esta determinación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la acción de inconstitucionalidad 285/2020 (SCJN, 2021), en la que, el 13 de julio de 2021, se declaró la invalidez del referido decreto, al considerar que se vulneraba el derecho a la consulta previa, toda vez que en el proceso legislativo no se realizó la misma de forma libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe y vinculó al Congreso del Estado para que, dentro de los 18 meses siguientes la llevara a cabo, conforme a los parámetros fijados en la resolución y, posteriormente, emitiera la regulación correspondiente.

**b) Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la Ciudadanía Expediente TECZ-JDC-162/2021 y acumulados.**

El 23 de julio de 2021, diversas ciudadanas presentaron demandas de juicio para la ciudadanía ante el Tribunal Electoral, en contra del acuerdo IEC/CG/133/2021 (Instituto Electoral de Coahuila, 2021), mediante el que se aprobó la designación



## VI. Conclusiones

Para que los estados cumplan con el reconocimiento y garantía de los derechos de personas y comunidades indígenas y afroamericanas, bajo los criterios internacionales y nacionales, los estándares mínimos de reconocimiento y regulación son los siguientes (Alanís, María del Carmen, Vázquez, Marisol, 2020):

- El derecho a la autoadscripción de los pueblos y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes.
- El reconocimiento de sus sistemas normativos.
- El derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias.
- El derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afecta.
- El derecho a la consulta, antes de adoptar medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles, para salvaguardar sus derechos.

Aunque hay avances, aún existen desafíos legislativos a nivel federal y local para fortalecer, garantizar y equilibrar la representación multicultural y sustantiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, de modo tal que se garantice el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos político-electorales y que las autoridades electorales, actúen en un marco constitucional y convencional plenamente inclusivo y paritario, para que dichos grupos estén debidamente representados en el Congreso de la Unión, Congresos locales y ayuntamientos, y que las decisiones que se tomen en estos espacios gubernamentales cuenten con una visión pluricultural, inclusiva y paritaria.

En ese sentido, bajo el contexto de un ejercicio de compromiso garantista y reformador, conviene retomar las conclusiones vertidas por el equipo de la Misión Indígena de Observación Electoral realizadas el 2 de julio de 2018<sup>7</sup>, con la finalidad de mejorar el sistema electoral mexicano en temas de inclusión:

1. Ampliar la capacidad institucional para tomar en cuenta los criterios demográficos de la población indígena para elaborar la legislación electoral en el ámbito de las consultas, distritaciones y en los programas de política pública encaminados a la promoción de la participación indígena en los comicios electorales.
2. Coadyuvar al enfoque de la ciudadanía intercultural para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, reconociendo la interacción entre la democracia occidental como proceso de competencia y la democracia como búsqueda de derechos políticos y sociales, tomando en cuenta el esquema de usos y costumbres de los pueblos indígenas.

<sup>7</sup> Consultable en: <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2017/07/Mision-Electoral.pdf>

3. Tener en cuenta una perspectiva multiescalar para la elaboración, inclusión y promoción de los derechos electorales indígenas, así como mecanismos de consulta popular que se promuevan tanto a nivel federal, estatal y local.
4. Invitar y fomentar la instalación de misiones de observación electoral de pueblos indígenas.
5. Ampliar que las diputaciones federales indígenas abarquen más distritos de población indígena y no se limiten a aquellos que tienen 60 por ciento de población indígena.
6. Mejorar los mecanismos de conteo y fiscalización de firmas o apoyos en las candidaturas independientes, transparentar los procesos y que a su vez se emitan sentencias de una manera equitativa y con apego a derecho; exhortar a los partidos políticos para que incorporen en sus contenidos programáticos la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y adopten medidas que les permitan participar en candidaturas a los puestos de representación del más alto nivel.
7. Generar indicadores reales que contemplen áreas de oportunidad en el desempeño de la vida de los Pueblos Indígenas en el proceso electoral y en los mecanismos propios de toma de decisiones y nombramiento de representantes. (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, s.f. pp. 18 y 19).

Tales conclusiones son un referente y punto de partida en la lucha por la construcción de una democracia participativa, inclusiva y paritaria en beneficio de los pueblos indígenas, comunidades afromexicanas y equiparables; en ese sentido, es necesario dar seguimiento al Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicano 2021-2024, que representa un compromiso de garantizar los derechos reconocidos a nivel internacional y nacional, a través de objetivos, estrategias y acciones puntuales con el objetivo de garantizar el desarrollo integral, el bienestar común, así como el reconocimiento y respeto de los derechos de dichos grupos.

En nuestro estado, la participación política de las mujeres se encuentra presente, debido a que la comunidad de los Negros Mascogos eligió a Dulce Sanjuanita Robles Herrera y Karen Corintia Torralba Amador como regidoras afromexicanas propietaria y suplente, respectivamente, nombramientos que fueron realizados a través de los mecanismos de selección instaurados por la propia comunidad en ejercicio de su autonomía y libre determinación, siendo que a la fecha no se tiene conocimiento de casos de violencia política contra las mujeres indígenas, afromexicanas o equiparables en el estado de Coahuila de Zaragoza.

## Fuentes de información

- Alanís Figueroa, María del Carmen; Vázquez Piñón, Marisol (2020). Sentencias relevantes comentadas: “Los pueblos indígenas en Ciudad de México y sus derechos fundamentales”. Editorial TEPJF. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6456/14.pdf> [Consultado el 07 de septiembre 2022].
- Alanís Figueroa, María del Carmen; Vázquez Piñón, Marisol (2020). Sentencias electorales a debate: “La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas”. Editorial TEPJF. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//18\\_La%20primera%20cuota%20indi%CC%81gena%20en%20Me%CC%81xico\\_Alanis%2C%20Va%CC%81zquez.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//18_La%20primera%20cuota%20indi%CC%81gena%20en%20Me%CC%81xico_Alanis%2C%20Va%CC%81zquez.pdf) [Consultado el 07 de septiembre 2022]
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). “Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos” México.
- Congreso del Estado de Coahuila. (2022). Consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicana del estado de Coahuila de Zaragoza. [https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/assets/img/banner/invotacion\\_consulta.pdf](https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/assets/img/banner/invotacion_consulta.pdf)
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza (Año de publicación). Título del documento: El H. Congreso del Estado de Coahuila a través de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Sexagésima Segunda Legislatura, en cumplimiento de los derechos a la participación, consulta y en su caso, consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas [Documento en línea]. [https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/PDF/ETA-PA\\_DIALOGO.pdf](https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/PDF/ETA-PA_DIALOGO.pdf)
- Diagnóstico comunitario participativo para el desarrollo sustentable en El Nacimiento de los Negros Mascogos en el municipio de Múzquiz, Coahuila (Tribu Mascogos). (2012). México. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/320430748\\_Diagnostico\\_comunitario\\_participativo\\_para\\_el\\_desarrollo\\_sustentable\\_en\\_El\\_Nacimiento\\_de\\_los\\_Negros\\_municipio\\_de\\_Muzquiz\\_Coahuila\\_Tribu\\_Mascogos\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/320430748_Diagnostico_comunitario_participativo_para_el_desarrollo_sustentable_en_El_Nacimiento_de_los_Negros_municipio_de_Muzquiz_Coahuila_Tribu_Mascogos_Mexico) [Consultado el 25 de agosto 2022]
- Diario Oficial de la Federación (14 de agosto de 2001). Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2.o., se deroga el párrafo primero del artículo 4.o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0)

- Diario Oficial de la Federación (22 de mayo de 2015). Decreto por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2015/may/DOF\\_22may15.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/dof/2015/may/DOF_22may15.pdf)
- Diario Oficial de la Federación (29 de enero de 2016). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016#gsc.tab=0)
- Fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe (2018). Informe de la primera Misión Indígena Internacional de Observación Electoral. Disponible en: <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2017/07/Mision-Electoral.pdf> [Consultado el 26 de agosto de 2022]
- Hablemos de culturas. (noviembre de 2018). “Hablemos de Culturas”. <https://hablemosdeculturas.com/mazahuas/> [Consultado el 25 de agosto de 2022].
- Ichan Tecolotl (2021). “Los Mascogos y la protección de la frontera: una colonia militar en Coahuila”. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Año 32, edición 349. México.
- Informe de la primera Misión Indígena Internacional de Observación Electoral (2017). Informe Preliminar Misión Indígena Internacional de Observación Electoral de Pueblos Indígenas OEI [Documento en línea]. <https://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2017/07/Mision-Electoral.pdf>
- Instituto Electoral de Coahuila (2021). Acuerdo IEC/CG/008/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante el cual se aprueba la ruta crítica y la presentación del proyecto de los Lineamientos para la designación de las fórmulas de regidurías étnicas o afromexicanas en el estado de Coahuila de Zaragoza, a las diversas representaciones de las comunidades indígenas o afromexicanas en la entidad, dentro del marco del proceso electoral local ordinario 2021. Disponible en: <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/sesiones-de-consejo-general/acuerdos/acuerdos-2021> [Consultado el 25 de agosto de 2022]
- Instituto Electoral de Coahuila (23 de julio de 2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, mediante el cual se aprueban las designaciones de las regidurías étnicas y afromexicanas en el Ayuntamiento de Múzquiz, Coahuila de Zaragoza, en el marco del proceso electoral local ordinario 2021. IEC/CG/133/2021 [Documento en línea]. <https://www.iec.org.mx/v1/archivos//acuerdos/2021/IEC.CG.133.2021.%20Acuerdo%20mediante%20el%20cual%20se%20aprueba%20la%20designacio%CC%81n%20de%20Regiduri%CC%81as%20E%CC%81nicas%20y%20Afromexicanas.pdf>

- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2018). Acuerdo por el que se aprueba el catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas del estado de Oaxaca y se ordena el registro y publicación de los dictámenes por los que identifican los métodos de elección de sus autoridades municipales. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/IEEPCOCGSNI332018.pdf>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (14 de diciembre de 2022). Consulta Indígena y Afromexicana de Tabasco: El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco a través de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación [Documento en línea]. <http://iepct.mx/consultaindigenayafromexicana/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Población indígena autoadscrita.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/cpv/2020/resultadosrapidos/> [Consultado el 25 de agosto de 2022].
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020). Atlas de los Pueblos Indígenas de México. Disponible en: <http://atlas.inpi.gob.mx> [Consultado el 25 de agosto de 2022].
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020). Población autoadscrita indígena y afromexicana e indígena en hogares con base en el Censo de Población y Vivienda 2020. Disponible en: <https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020> [Consultado el 25 de agosto de 2022]
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020). El Gobierno de México reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y pilares de la transformación nacional. Disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/el-gobierno-de-mexico-reconoce-a-los-pueblos-indigenas-como-sujetos-de-derecho-publico-y-pilares-de-la-transformacion-nacional>. [Consultado el 5 de septiembre de 2022]
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2009). Catálogo de las Lenguas Indígenas. Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Disponible en: <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/> [Consultado el 26 de agosto de 2022].
- Instituto Nacional Electoral (15 de marzo de 2017). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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, una propuesta de la Junta General Ejecutiva. INE/CG59/2017. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92257/CGext201703-15-ap-7.pdf>



- Morales Martínez, Gema N., Ramírez Cruz, Irma (2020). La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina. Tirant lo Blanch. México.
- Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicano 2021-2024 (2021). Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&fecha=27/12/2021) [Consultado el 26 de agosto de 2022]
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal (8 de agosto de 2019). Juicios de Revisión Constitucional Electoral y para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. SX-JRC-41/2019 y acumulados [Documento en línea]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JRC-41-2019>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (13 de julio de 2021). Acción de inconstitucionalidad 285/2021.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (13 de julio de 2021). Acción de inconstitucionalidad 285/2020: Derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas [Documento en línea]. <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-2852020>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional de la Ciudad de México (2018). Expediente SCM-JDC-0402/2018.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (24 de septiembre de 2014). COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO#. Jurisprudencia 19/2014.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (19 de octubre de 2016). Recurso de Reconsideración. SUP-REC-193/2016 y acumulados [Documento en línea]. [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/193/SUP\\_2016\\_REC\\_193-613001.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REC/193/SUP_2016_REC_193-613001.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (18 de mayo de 2017). Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano. SUP-JDC-114/2017. [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (14 de diciembre de 2017). Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Sup-Rap-726/2017 y Acumulados. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0726-2017>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (31 de diciembre de 2020). Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del ciudadano. SUP-RAP-121/2020 y acumulados. [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP\\_2020\\_RAP\\_121-945532.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (29 de diciembre de 2020). Recursos de Apelación y Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del ciudadano. SUP-RAP-121/2020 y acumulados. [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP\\_2020\\_RAP\\_121-945532.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf)



# Una aproximación a la realidad de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas del estado de Colima

Arlen Alejandra Martínez Fuentes<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afrocolombianas en Colima; IV. Antecedente en materia de derechos de comunidades indígenas; V. Conclusiones; Fuentes de información

## I. Introducción

El presente ensayo tiene como finalidad brindar una idea general de la situación actual que guarda la realidad del avance en materia de derechos político-electorales de las comunidades indígenas en el estado de Colima.

En primer lugar, se hace un breve recorrido por la historia de nuestro estado para destacar la existencia de población indígena antes de la conquista y de la fundación de Colima, así como la situación y costumbres que se tenían, ubicando en esta descripción los

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad de Colima. Maestra en Derecho Público por la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Desde 2001 se ha desempeñado en el área jurídica de diversos entes públicos de la administración estatal; de 2014 a 2017 fungió como consejera del Consejo Municipal Electoral de Colima, en el Instituto Electoral del Estado de Colima. El 28 de junio de 2017 fue designada consejera electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cargo que asumió el 1 de octubre de 2017. Actualmente preside las Comisiones de Administración, Prerrogativas y Partidos Políticos y de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional de dicho Instituto.

principales asentamientos de población indígena que ya se encontraban desde antes de la llegada de los españoles.

También se refleja, a través de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la situación en cuanto a porcentajes de población indígena que actualmente viven en el estado de Colima y las comunidades que, de acuerdo a la legislación vigente, están reconocidas como indígenas. En este rubro cabe señalar que el reconocimiento que se hace a través de la ley abarca también a la población indígena migrante, que no habitaron de manera originaria el estado de Colima.

Finalmente, y como un antecedente relevante del avance en el reconocimiento de los derechos de estas comunidades, se hace referencia a una recomendación de 2019 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) dirigida a la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado, en agravio de la comunidad indígena de Zacualpan, Comala.

## II. Antecedentes

Colima se ubica, para la arqueología, en el área llamada Mesoamérica, por lo que comparte elementos culturales comunes con otras zonas del occidente del país, en las que hubo una gran riqueza cultural con culturas definidas y modo de vida propio (Romero Aceves, 1984).

De acuerdo con lo señalado por Ricardo Romero Aceves en su ensayo enciclopédico, “étnicamente la población de Colima es mestiza, existiendo núcleos poco significativos de población indígena en Suchitlán, la Cofradía de Suchitlán, Ixtlahuacán, Xulupan, Zacualpan y Tecomán, lo cuales no constituyen un problema serio de incorporación racial y cultural” (Romero Aceves, 1984).

“En el siglo XVI se tienen datos de la existencia de grupos indígenas en los cuales predominaba la lengua náhuatl, encontrándose en el área que ocupaba antiguamente Colima, hasta diez o doce lenguas diferentes” (Terríquez Sámano, 2012).

Sin embargo, en la cultura de occidente, en específico de Colima, no existe, como en otras culturas, arquitectura monumental, ni evidencias de una cultura refinada en piedra; además hay pocas representaciones de lo que se puede llamar dioses, por lo que con los hallazgos de materiales cerámicos se refiere evidencia que indica una gran antigüedad de hombres y mujeres en el área.

“Las vasijas de cerámica de color blanco sobre rojo datan de más de dos mil doscientos años. Además de vasijas, se han encontrado piezas de barro que representan imágenes plásticas de lo que era entonces la vida cotidiana” (León Portilla, 1994)

Las tradiciones o fases culturales denominadas por los arqueólogos, en razón de su ubicación, son de Los Ortices, Comala, Armería, El Chanal —que es un importante centro ceremonial—, Periquillo y La Campana.

De acuerdo con Terríquez Sámano (2012), “los grupos humanos asentados en Colima en la época prehispánica tuvieron una organización social sin grandes complejidades”, aunque existieron más de 150 poblados en la etapa previa a la conquista buscando formas de convivencia que les permitieran subsistir en armonía.

En la época anterior a la llegada de los españoles Colima tuvo una población indígena de aproximadamente 140 mil habitantes, en la región que hoy ocupan los estados de Michoacán, la bahía de La Navidad en Jalisco y el volcán de Colima. Esta población se vio reducida de manera importante, ya que para 1548 en esa misma región existían 17,923 indígenas, lo que fue resultado de los abusos y excesivos trabajos a que fueron sometidos por los españoles (Terríquez Sámano, 2012).

En las primeras cédulas de encomienda que datan de diciembre de 1523 se llamó “la provincia de Colimotl” a una región importante del antiguo Coliman y, de acuerdo con Carlos Pizano y Saucedo, “el Colimotl” era un prominente indígena poseedor del territorio de esta provincia. Los señores Luis Páez Brotchie y el profesor Aniceto Castellanos, que se han abocado ampliamente a la historia de la conquista de Colima, deducen que “Colimotl” era el nombre del patriota rey de Colima, quien acaudilló la resistencia indígena contra los invasores españoles (Pizano y Saucedo, 1973).

### **III. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Colima**

El número de habitantes en el estado con cinco años o más hablantes de lengua indígena es de 5,109; en cuanto al porcentaje de población indígena y afromexicana (o quienes se autoadscriben) del total de Colima es de 1.86 por ciento; y en cuanto al porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta es del 0.74 por ciento, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020).

En cuanto el desglose por municipio se cuenta con la siguiente información:

- I.** Municipio de Armería (0.39 por ciento): Cofradía de Juárez, Cuyutlán, Rincón de López, Augusto Gómez Villanueva (Coalatilla), Los Reyes, Periquillos.
- II.** Municipio de Colima (0.43 por ciento): Piscila, Tinajas, Puerta de Ánzar, El Amarradero, Las Guásimas, Acatitán, Estapilla.
- III.** Municipio de Comala (0.32 por ciento): Suchitlán, Cofradía de Suchitlán, Laguna Seca, Zacualpan, La Nogalera, Pintores Uno, Pintores Dos, El Remudadero, La Becerrera, Nuevo San Antonio, Campo Cuatro, Lagunitas.

- IV. Municipio de Coquimatlán (1.03 por ciento): Agua Zarca (Ejido), Alcomún, El Algodonal, Cruz de Piedra, El Chical, La Sidra.
- V. Municipio de Cuauhtémoc (3.73 por ciento): Chiapa, Quesería, El Cóbano, Alzada, San Joaquín, El Trapiche.
- VI. Municipio de Ixtlahuacán (0.28 por ciento): Las Conchas, Agua de la Virgen, La Presa, El Capire, Tamala, Ixtlahuacán, Zinacamitlán, Chamila, Caután, Las Trancas, Jiliotupa, Plan de Zapote.
- VII. Municipio de Manzanillo (0.49 por ciento): Camotlán de Miraflores, El Centinela de Abajo, El Chavarín, Cedros, El Ciruelo, Campos, La Floreña, Canoas, Veladero de los Otates, Huizcolote, Lomas de Ávila Camacho, El Llano de la Marina, Miramar.
- VIII. Municipio de Minatitlán (0.23 por ciento): La Loma, El Terrero, Agua Salada, San Antonio, Ranchitos, Benito Juárez (el Poblado), Las Pesadas, El Platanar, El Sauz, Plan de Méndez, Rastrojitos, Platanarillo.
- IX. Municipio de Tecomán (1.56 por ciento): Cerro de Ortega, Cofradía de Hidalgo (Laguna de Alcuzahue), Cofradía de Morelos, Colonia Ladislao Moreno, Chanchopa, Madrid, Callejones, Nuevo Caxitlán, Tecolapa.
- X. Municipio de Villa de Álvarez (0.28 por ciento): El Carrizal, El Mixcuate, El Naranjal, Nuevo Naranjal, Picachos, Pueblo Nuevo, La Lima, Juluapan (INEGI, 2020).

#### **IV. Antecedente en materia de derechos de comunidades indígenas**

Como antecedentes del reconocimiento en la legislación estatal de los derechos de las comunidades indígenas se tiene la Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima, aprobada mediante Decreto 520 el 9 de mayo de 2009, mediante la que se reconocen y regulan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad (Colima L. s., H. Congreso del Estado de Colima, 2022).

De manera posterior, el 14 de julio de 2012 se reformó la fracción XIII del artículo 1.º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, mediante Decreto 545 (H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, 2012), para redefinir las bases de organización y regulación de los derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad, de conformidad con la Constitución Federal. Lo anterior, con la finalidad de hacer un reconocimiento extensivo de los derechos de los pueblos indígenas y que —dentro del catálogo de comunidades indígenas en nuestro Estado— no se limitarán a aquellas que por sus características así se definan, sino también se consideran las que cuentan con presencia indígena; ello, con motivo de los fenómenos de migración de una entidad a otra, o entre las mismas comunidades.

En esa misma fecha se determinó aprobar el Decreto 614 (H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, 2012) que contiene el Catálogo de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Colima, con el objeto de otorgarles el carácter de pueblos o comunidades indígenas a las que se distinguen por ser aquellas que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual de la entidad al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

En marzo de 2014 se llevó a cabo el Foro Estatal “Derechos Indígenas, Migración e Integración Indígena”, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado y el Congreso del Estado, en el que existió una destacada participación de diversas comunidades y pueblos con ascendencia indígena, los que aún preservan algunas de las características de los pueblos originarios.

El 6 de agosto de 2014 se abrogó la Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima, publicada mediante Decreto 520 (H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, 2014), del 9 de mayo de 2009, en el Periódico Oficial “El Estado de Colima” y se aprobó la Ley Sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima, retomando gran parte de su sustento en la participación de los indígenas de nuestro estado en el foro antes mencionado.

La Ley Sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima tuvo su última reforma el 2 de marzo de 2019 (H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, 2019). En esta legislación se garantiza el derecho de las comunidades integrantes de los pueblos indígenas para que, en el marco de su autonomía, elijan, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad respecto de los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado.

Asimismo, el numeral 27 reconoce la existencia de estructuras de organización sociopolítica y de sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, basados en sus usos y costumbres, así como en sus procesos de adaptación a la institucionalidad, que se han transmitido oralmente por generaciones y se han aplicado en su ámbito territorial.

Dicha legislación también reconoce a la asamblea general como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la que elegirán, de acuerdo con sus normas y procedimientos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, regular y solucionar sus problemas y conflictos, y decidir sobre trabajos y el servicio público; es decir, las actividades de beneficio común. Y señala que, en ejercicio del derecho a su autodeterminación,

las comunidades indígenas tienen la facultad de elegir a quien las represente ante el ayuntamiento respectivo.

Respecto de los derechos de las mujeres indígenas, la legislación estatal en su artículo 34 determina que las mujeres deberán contar con las mismas oportunidades que los varones para el desempeño de las funciones de representación comunitaria. Señala, además, la responsabilidad del estado y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia y a través de las dependencias que correspondan, de establecer programas de capacitación para las mujeres indígenas a fin de que estén en condiciones de ejercer ese derecho.

En materia de derechos humanos de comunidades indígenas, la Comisión de Derechos Humanos emitió la recomendación 01/2019 al secretario de Salud y Bienestar Social del Gobierno del Estado por vulnerar el derecho a la legalidad y a la salud en agravio de las y los habitantes de la comunidad indígena de Zacualpan, Comala. La citada recomendación consta de tres puntos, de los que se destacan los siguientes: a) se realicen las acciones necesarias para diseñar y poner en marcha de forma urgente un programa integral en materia de servicios de salud, considerando el marco jurídico especializado a favor de los pueblos indígenas, para que desde esa perspectiva sea posible establecer acciones positivas y concretas en favor de la comunidad de Zacualpan; y b) se brinde la atención médica durante las 24 horas del día, a fin de garantizar el disfrute pleno del derecho a la salud (Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, 2022).

Ahora bien, en la materia electoral aún no se han emitido acciones afirmativas a favor de este sector de la población, lo cual posiblemente se deba a que no toda la población que forma parte de las comunidades indígenas en Colima es originaria de estas comunidades, sino que es migrante y su estancia en el estado deriva de las oportunidades de trabajo que genera la producción agrícola.

## **V. Participación Política de las mujeres de los grupos Indígenas en la entidad**

De acuerdo a la información contenida en diversas publicaciones del Instituto Electoral del Estado de Colima, relativa a los resultados electorales de los últimos tres procesos electorales ordinarios, es decir, de 2015 a la fecha, no se tiene registro alguno de participación de mujeres pertenecientes a alguno de los grupos indígenas que se encuentran reconocidos en la entidad. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya existido participación de mujeres de estas comunidades en los procesos electorales de nuestro estado, pero no se cuenta con un registro que refleje la autoadscripción indígena de las personas que participaron en dichos procesos electorales.

Esto es, sin duda, un reto más para los procesos electorales venideros, lo cual podrá ser un insumo importante para medir la participación de las mujeres de los grupos indígenas y una base para las acciones que se pueden implementar con el objeto de garantizar el goce de sus derechos político-electorales.

## VI. Conclusiones

El avance en materia de reconocimiento de los derechos de comunidades indígenas en Colima ha sido lento, ya que aún y cuando desde antes de la conquista se tiene registro de los asentamientos de pueblos indígenas en nuestro estado, fue hasta el año 2009 cuando se expidió la Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima, la cual fue abrogada en 2014 para entrar en vigor la Ley Sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima.

Como un antecedente relevante se tiene la recomendación del año 2019 hecha por el Ombudsman local en la que se le reconoce el derecho a la salud a la Comunidad indígena de Zacualpan, Comala y se hacen diversas recomendaciones para la autoridad sanitaria estatal. Que, si bien no es antecedente en materia electoral, pero sí registra un avance en este transitar hacia el respeto y ejercicio pleno de los derechos de las comunidades indígenas.

Si bien en la Ley Sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima se reconocen como indígenas a poco más de noventa comunidades en nuestro estado, en realidad el porcentaje de personas que las integran es muy bajo, por lo que esta se avizora como una posible causa de la evolución tan pausada de la que se da cuenta en el presente trabajo. Por lo tanto, y específicamente en materia electoral, primeramente, es importante contar con información respecto de la adscripción indígena de las personas que se postulan a las diversas candidaturas a nivel local, para consecuentemente tener datos que puedan compararse a nivel municipal o distrital y una vez sistematizado, poder hacer comparativos de diversos procesos electorales. Este se considera el reto más próximo en virtud de las circunstancias ya descritas en materia de pueblos y comunidades indígenas y sus derechos político-electorales.

Finalmente, no se omite señalar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la realización de una consulta previa, libre e informada, a personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular. Esta consulta tiene por objeto recabar las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas, bajo la figura de una acción afirmativa. De acuerdo al Protocolo para la

Consulta, para el estado de Colima se consideró la participación de la comunidad Náhuatl y la población indígena migrante (Protocolo para la Consulta Previa, 2022).

## Fuentes de información

- Ahumada, A. (2008). *El origen indígena de Colima. Memoria IV Foro Colima y su Región. Arqueología, antropología e historia*. Colima, Colima, México.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima. (2022, 27 de agosto). Emite CDHEC recomendación al Secretario de Salud y Bienestar Social del Estado. Recuperado de <https://cdhcolima.org.mx>
- Colima, Legislatura del Estado de Colima (2022). H. Congreso del Estado de Colima. Recuperado de <http://www.congresocol.gob.mx>
- Colima, Legislatura del Estado de Colima (2022, 20 de noviembre). H. Congreso del Estado de Colima. Recuperado de <http://www.congresocol.gob.mx>
- Congreso del Estado de Colima. (2022, 20 de noviembre). Comisión de Asuntos Indígenas. H. Congreso del Estado de Colima. recuperado de <http://www.congresocol.gob.mx>
- H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima. (2012, 14 de julio). Decreto No. 545 que reforma la fracción XIII, del artículo 1º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado de [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/decreto\\_545\\_56.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/decreto_545_56.pdf)
- H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima. (2012, 05 de septiembre). Decreto No. 614 por el que se aprueba el Catálogo de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Colima. Recuperado de [https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/decreto\\_614\\_56.pdf](https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/Decretos/decreto_614_56.pdf)
- H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima. (2014, 06 de agosto). Decreto No. 520 por el que se aprueba el Catálogo de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Colima. Recuperado de <https://villadealvarez.gob.mx/transparencia/wp-content/uploads/2014/02/Ley-del-municipio-libre-del-estado-de-colima.pdf>
- H. Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima. (2019, 02 de marzo). Decreto No. 351 Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima. <https://www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- INEGI. (2020). Panorama sociodemográfico de México 2020 Colima. México.
- León Portilla, M. (1994). *La herencia indígena de Colima. La herencia indígena de Colima* (págs. 7-11). Colima: Universidad de Colima.
- Pizano y Saucedo, C. (1973). *La fundación de la villa de Colima. Colima: Gobierno del Estado de Colima*.



- Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada en Candidaturas Indígenas. (2022). Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://ine.mx/actores-politicos/candidaturas-indigenas-consulta/>
- Romero Aceves, R. (1984). Colima, ensayo enciclopédico. México, D.F.: Costa-Amic Editores, S.A.
- Terríquez Sámano, E. (2012). Historia mínima de Colima. Colima: Gobierno del Estado de Colima.



# Una aproximación a la reivindicación de los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas asentados en el estado de Durango

Norma Beatriz Pulido Corral<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Características del estado de Durango; III. Antecedentes de los pueblos indígenas asentados en el estado de Durango; IV. Representación de la población indígena y afromexicana en Durango; V. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en el estado de Durango; VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

En México, al igual que en los diversos países de América Latina, las luchas indigenistas se han centrado en el reconocimiento y protección de sus derechos a nivel constitucional. “A partir de la segunda mitad de los noventa, parte de las energías constitucionales de la región se centraron en las formas de reconocimiento de los

1 Master en Derecho Constitucional y Amparo. Licenciada en Derecho UJED. Especialista en menores infractores e inadaptados: ocho Diplomados. Tribunal Superior de Justicia: Directora de la Librería, de Auditoría Jurisdiccional, de Estadística Jurisdiccional y Secretaría Proyectista Tercera Sala Civil. Tribunal Federal Electoral: Secretaria de Estudio y Cuenta, Juez Instructor. Instituto Estatal Electoral de Durango: Directora Jurídica. INE Consejo Local Durango: consejera electoral. Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango Presidenta. Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Directora General del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Integrante de AMCEE y Asociaciones diversas. Actualmente Consejera del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

derechos indígenas, o de la diversidad étnica en general, dentro de las Cartas Fundamentales” (Carbonell, 2003, p. 847). En esta misma línea, organismos internacionales como la ONU han fortalecido los derechos humanos de los indígenas, emitiendo Declaraciones y Convenios, en el caso de México reconocidos de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 133 constitucionales, como lo son, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT.

Pese al marco normativo tan amplio, los indígenas continúan situándose dentro de los grupos vulnerables con mayor condición de exclusión y discriminación como data su historia. La conquista y la colonización de los europeos en nuestra región, aun después del movimiento independentista, como es el caso de México, liberó hasta cierto punto a los indígenas de la cultura generada por la esclavitud de que fueron objeto, toda vez que continuaron siendo sojuzgados por los conquistadores, criollos y mestizos.

En México es hasta 1992 cuando se reconoce en la constitución la presencia de los pueblos indígenas como sustento de la nación mexicana pluricultural. Ya en 2001 se reformó el artículo 2 constitución al reconocer la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, su autonomía, su autogobierno, el derecho de acceso a la justicia y su identidad cultural, proveyéndose, además, que las constituciones y leyes locales se homologaran en el mismo sentido, es decir reconociendo estos derechos de los pueblos y comunidades con asiento en su entidad. Estos derechos se fortalecieron con la reforma del 10 de junio de 2011 que modificó once artículos constitucionales, ya que favorecen a todas las personas mexicanas sin exclusión alguna al establecer en el artículo 1º constitucional el derecho a la no discriminación por motivos de origen étnico o nacional y reconocer los derechos humanos de todas las personas contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección. Mandata que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con las mismas, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

Estos derechos se fortalecieron con la reforma del 10 de junio de 2011, que modificó once artículos constitucionales, fundamentalmente al reconocer en el artículo 1º constitucional, los derechos humanos de todas las personas contenidos en la constitución y en los tratados internacionales reconocidos por México, la no discriminación en el caso por discriminación por motivos de origen étnico o nacional, así como de las garantías para su protección. Mandatando que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con las mismas, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (CPEUM,1917, art. 1).

Por su parte, la Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango<sup>2</sup>, recoge el espíritu de las disposiciones constitucionales mencionadas, al establecer en su artículo 3º, que el estado tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas:

Esta Ley reconoce y protege a los pueblos y comunidades indígenas Tepehuana u O'dam, Huicholes o Wírrárika, Mexicaneros o Náhuatl, Tarahumaras o Rarámuris y Coras, asentados en el Estado, cuyas formas e instituciones sociales, económicas y culturales los identifican y distinguen del resto de la población del Estado. (Ley General de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, 2007, art. 3)

En el presente trabajo se muestran las características generales del estado, su ubicación territorial, su población general, datos desagregados por género y, datos poblacionales de los cinco pueblos indígenas que habitan el estado.

El capítulo III contiene los antecedentes de los pueblos indígenas con asiento en Durango, reconocidos en el artículo 3 de la Ley General Local señalada, exponiendo, dentro de otros referentes, sus actividades principales, su lengua, usos y costumbres y su forma de gobierno interno.

En el capítulo IV, se hace referencia al porcentaje de población que se auto adscribe indígena o afromexicana en el estado, con base en el Censo de Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía 3(INEGI), ello por municipio utilizando el criterio lingüístico fundamentalmente, para conocer la pertenencia a su pueblo étnico.

Por su parte, el capítulo V contiene información sobre el primer precedente emitido por el Tribunal Electoral Local, quien determinó revocar el acuerdo IEPC/CG51/2020 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, 2020), aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado<sup>4</sup> IEPC, para efecto de que los partidos registraran, cuando menos una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de las primeras cuatro posiciones y no en las primeras seis como lo había determinado el Consejo de referencia. Aunado a ello se señala el avance que se ha tenido respecto a los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, en los procesos electorales 2020-2021 y 2021-2022, las acciones afirmativas emitidas por el IEPC y sus efectos. De igual forma se referencia el contexto de la mujer indígena y la ocupación de estos en los órganos de representación local. Finalmente, en el contexto actual se expone lo

<sup>2</sup> En adelante Ley General Local.

<sup>3</sup> En lo sucesivo INEGI.

<sup>4</sup> En lo subsecuente IEPC.

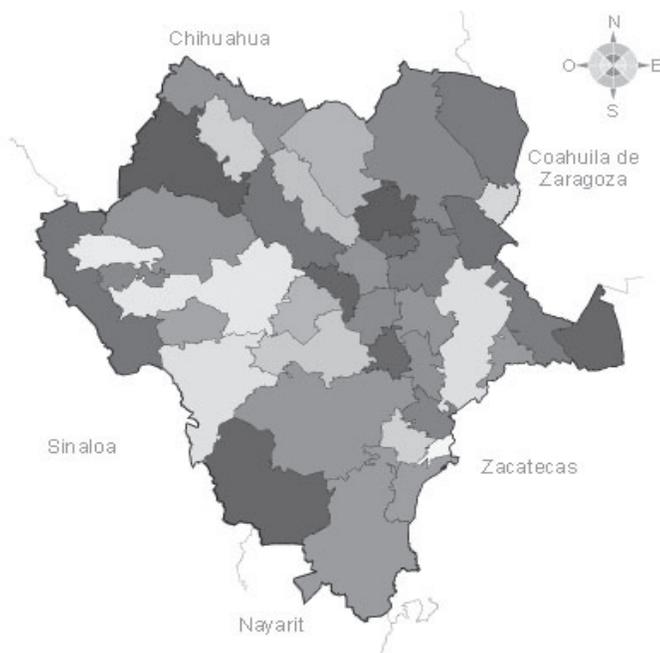
- UNA APROXIMACIÓN A LA REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS
- POLÍTICOS-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
- ASENTADOS EN EL ESTADO DE DURANGO

que sin duda refleja los avances y la brecha que aún falta por acortar para lograr la igualdad que exige la democracia en la materia político-electoral.

## II. Características del estado de Durango

El estado libre y soberano de Durango se ubica al noroeste de la parte central de la República Mexicana, y colinda al norte con Chihuahua y Coahuila de Zaragoza; al este con Coahuila de Zaragoza y Zacatecas; al sur con Zacatecas, Nayarit y Sinaloa; al oeste con Sinaloa y Chihuahua. Durango se encuentra dividido en treinta y nueve municipios, siendo su capital y ciudad más poblada “Victoria de Durango”, la denominación de “Victoria” se colocó en honor a Guadalupe Victoria, primer presidente de México y originario de la localidad duranguense de Tamazula.

**Mapa 1. Estado de Durango**



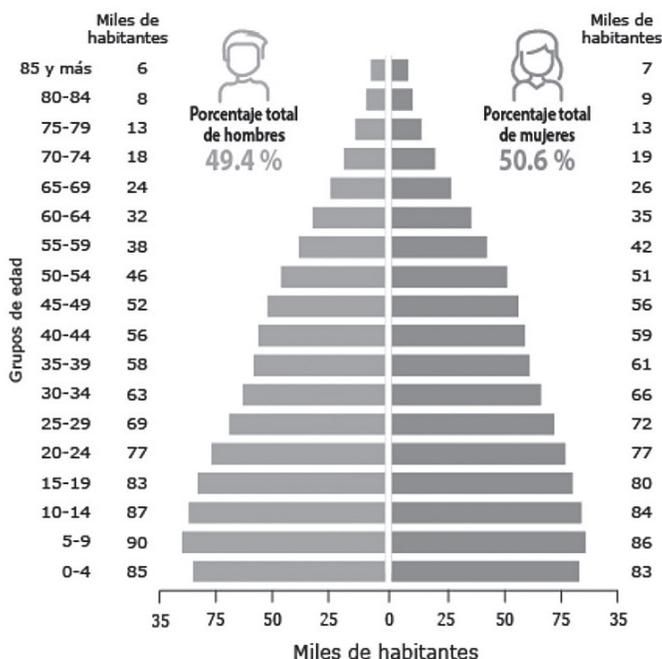
Fuente: INEGI. Cuéntame. Información por entidad. División Municipal de Durango.

Con 123,364 km<sup>2</sup> es el cuarto estado más extenso del país, representando el 6.3% del territorio nacional, y cuenta con 1,832,650 habitantes, siendo así el octavo estado

menos poblado; derivado de lo anterior, su densidad poblacional se considera baja con 14.9 habitantes por kilómetro cuadrado (INEGI, 2020).

De los 1,832,650 duranguenses contabilizados por el INEGI en 2020, 927,784 (50.6%) corresponde a mujeres y 904,866 (49.4%) corresponde a hombres (INEGI, 2020).

**Gráfica 1. Número de habitantes por edad y sexo**



Fuente: Cuéntame. Información por entidad. Número de habitantes de Durango (INEGI, 2020).

El 72% de los habitantes vive en localidades urbanas y el porcentaje restante en localidades rurales.

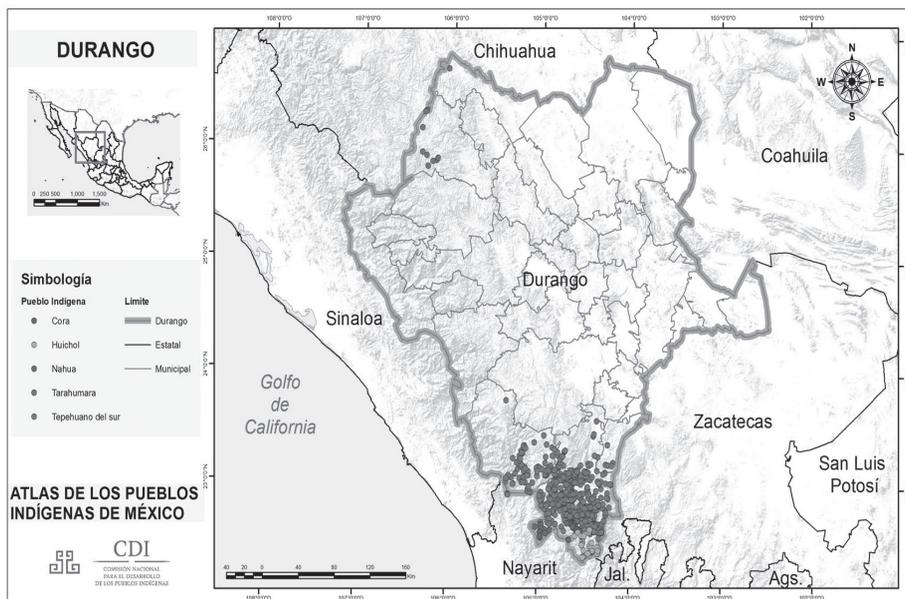
La Sierra Madre Occidental, las Sierras y Llanuras del Norte, la Sierra Madre Oriental y la Mesa del Centro, atraviesan el estado. El 40% del territorio presenta clima seco y semiseco, el 34% se encuentra clima templado subhúmedo, 14% presenta clima muy seco, el 11% cálido subhúmedo y en el restante 1% templado húmedo (INEGI, 2020).

- UNA APROXIMACIÓN A LA REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS
- POLÍTICOS-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
- ASENTADOS EN EL ESTADO DE DURANGO

En el tema que nos ocupa, se señala que, de los 65 grupos étnicos que hay en México, cinco se encuentran en Durango: Tepehuanes del sur u O'dam, Huicholes o Wixarika, Mexicaneros o Náhuatl, Tarahumaras o Rarámuris y Coras.

Dichos grupos se distribuyen geográficamente conforme al siguiente mapa:

**Mapa 2. Distribución de las comunidades indígenas en el estado de Durango**



Fuente: INPI. (2015). Atlas de los Pueblos Indígenas de México.

### III. Antecedentes de los pueblos indígenas asentados en el estado de Durango

“Según estudios arqueológicos, los primeros pobladores de los valles y sierras del actual estado de Durango arribaron hace aproximadamente 16 mil años y procedían del suroeste de Norteamérica” (INPI, 2017, párr. 5), el cultivo del maíz propició que estos pueblos se volvieran sedentarios. A principios del siglo XVI, se estima que los indígenas que ocupaban los llanos, valles, quebradas y sierras de Durango, eran grupos semisedentarios que combinaban la agricultura con la caza, la pesca y la recolección. Por su parte, Deeds (2013) afirma:

El impacto inicial de la expansión española en la Nueva Vizcaya fue catastrófico para los nativos de las tierras. Las epidemias de viruelas, sarampión y

tifo, así como el trabajo forzado en minas y haciendas, produjeron un declive demográfico de más del cincuenta por ciento de la población indígena al cabo de medio siglo de contacto con los españoles. (p.127)

De ahí que además de la afectación derivada de las epidemias, se provocó resistencia por parte de los pueblos indígenas, la cual se manifestó principalmente en rebeliones: la primera por los acaxeos en 1601, la segunda por los xiximes en 1610, y la tercera en 1616 encabezada por los tepehuanes, donde también participaron los xiximes y los acaxeos como aliados.

Tras las rebeliones se presentaron dos fenómenos dentro de los pueblos indígenas de Durango: la reubicación y la extinción. En el primer caso, algunos grupos de tepehuanes optaron por retirarse a las barrancas de la Sierra Madre Occidental, logrando conservar una identidad cultural, al desarrollar su cultura de manera más autónoma, perdurado hasta la actualidad.

En el caso de los xiximes y los acaxeos, su extinción se debió al temprano declive de su demografía, lo cual se originó de diversos factores: el gran número de muertes en las rebeliones, las enfermedades, la minería y el misionerismo; mientras que la minería provocaba el detrimento poblacional, el misionismo hizo desaparecer sus prácticas culturales: sus lenguas, su religión, sus dioses, sus mitos, sus rituales (como el juego de pelota y los sacrificios humanos), sus matrimonios con varias mujeres, sus modos de hacer la guerra; así como sus formas de vestir y de habitar a lo largo de la Sierra Madre Occidental. Al final, todas las características que hacían identificar a los acaxeos y xiximes, desaparecieron (Delgadillo, 2020).

Por otro lado, han subsistido hasta el día de hoy cinco comunidades indígenas en el Estado de Durango, según se mencionó: Mexicaneros, Coras, Huicholes, Tarahumaras y Tepehuanes del Sur, estos últimos, los que mayor presencia tienen en la entidad. Todos estos pueblos o comunidades indígenas tienen su asentamiento en la Sierra Madre Occidental, después de que se desplazaran de los valles a consecuencia de la llegada de los españoles a esas regiones.

En general, para todos los pueblos y comunidades indígenas fue difícil, la llegada de los españoles a mediados del siglo XVI, en su mayoría, las comunidades indígenas del estado se opusieron de manera aguerrida y permanente al dominio español, a excepción de los Tarahumaras, quienes optaron por una resistencia pasiva, después de que perdieran gran parte de sus habitantes por conflictos con los propios españoles.

Sin excepción, los pueblos y comunidades indígenas establecidos en Durango tienen entre sus actividades económicas principales, la agricultura en torno al cultivo y cosecha del maíz, así como otros productos como la calabaza o el frijol, que por lo regular se aprovechan para autoconsumo. Excepcionalmente, en algunas regiones

también se dedican a la explotación forestal, la cual ha ido disminuyendo en los últimos años. También acostumbran criar gallinas, cerdos y chivos, aunque algunos cuentan con ganado vacuno, sin embargo, para el caso de este tipo de ganado, en ocasiones resulta insuficiente para el autoconsumo (INPI, 2020). Ante la dificultad de criar ganado, así como de sequías en algunas regiones del estado, que dificultan la siembra de algunos comestibles, se ha incrementado la dependencia de los pueblos y comunidades indígenas respecto a la compra de productos foráneos, inclusive algunos han optado por emigrar a Estados Unidos.

Por cuanto hace a sus costumbres relacionadas con la religión y la cultura propia de cada comunidad, es de destacar que, los coras, tepehuanos, mexicaneros y huicholes, año con año celebran la ceremonia prehispánica llamada “mitote”, las cuales se realizan con fines ya preestablecidos, celebran tres mitotes al año: el primero corresponde al cambio de autoridades de gobierno tradicional y a la bendición de la semilla, el segundo para obtener una buena temporada de lluvias y el tercero para bendecir los frutos. Ante alguna problemática grave, organizan mitotes extraordinarios.

Aunque en muchas características, usos y costumbres, los tarahumaras no coinciden con el resto de las comunidades existentes en el estado debido quizá a que son los únicos que no habitan en el municipio sureño del Mezquital, sino que, están asentados al norte de Durango, en municipios colindantes con el estado de Chihuahua. Según Pintado son reconocidos por su resistencia física. Tan reconocida resulta la dureza física de los tarahumaras, que hombres y mujeres son invitados a los ultra maratones de cien millas en Colorado, Los Ángeles e inclusive en el continente europeo (Pintado, 2004).

Respecto a la lengua o dialectos que hablan las comunidades, se ha documentado que, la lengua de los tepehuanos del sur cuenta con dos variantes dialectales: el o'dam, o tepehuán del sureste, y el audam, o tepehuán del suroeste; el idioma que hablan los huicholes, pertenece a la rama conocida como corahuichol, dentro de la familia de las lenguas yuto-nahuas; los mexicaneros son indígenas hablantes de Náhuatl; la comunidad Tarahumara, se puede dividir en cinco grandes áreas dialectales, dentro de cada una de ellas se habla una variante de la lengua tarahumara; los coras hablan su propia lengua aborígen, correspondiente a la familia yuto-azteca, la cual, junto con el idioma huichol, conforma la subfamilia corachol. Sin embargo, a causa de los matrimonios interétnicos, ya sea con indígenas o con mestizos, han conducido a que las nuevas generaciones abandonen la lengua indígena nativa en favor de una diversa, o en su defecto del español.

El INEGI reporta que en Durango hay 47,242 personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, siendo las más habladas:

Lengua indígena	Número de hablantes 2020
Tepehuano del sur	39,762
Huichol	3,000
Náhuatl	1,883
Tarahumara	683

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

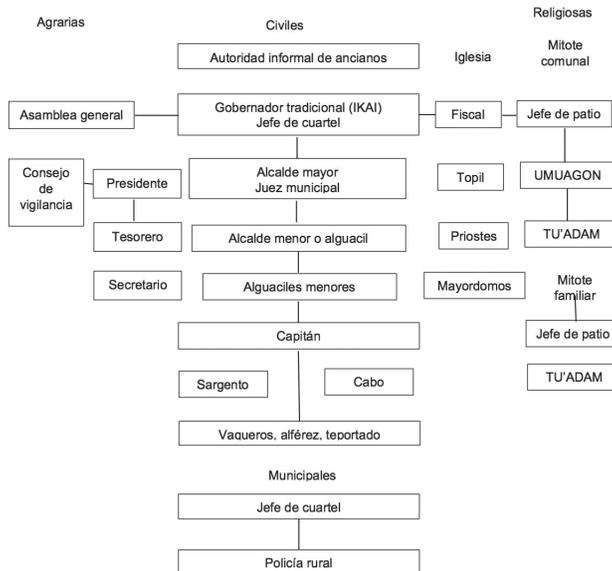


*A nivel nacional...*

De cada 100 personas que hablan alguna lengua indígena, 12 no hablan español.

Fuente: Cuéntame. Hablantes de lengua indígena. INEGI (2020).

Ahora bien, aún y cuando cada comunidad indígena tiene autoridades comunales y civiles distintas respecto a la denominación e incluso en cuanto a funciones, en razón de que, cada pueblo se autogobierna de manera independiente, empero, solo para las autoridades internas, en general la organización social y política se encuentra estructurada de la siguiente manera:



Fuente: Reyes. Formas de gobierno y autoridades indígenas: El caso de los Tepehuanos del Sur de Durango.

Cabe señalar, que la elección de esas autoridades se realiza en cada una de las comunidades indígenas, en apego irrestricto a sus usos y costumbres, así como a su sistema normativo interno, sistema que tiene la característica de ser oral.

Cabe hacer notar que los tarahumaras, a diferencia del resto de las comunidades indígenas del estado, no tienen una organización política que incluya a todas las comunidades hablantes del tarahumara y tampoco están incorporados a un sistema político mayor, sino que son unidades políticamente autónomas, de ahí que, de todos los grupos indígenas del país, los tarahumaras son los que viven de manera más dispersa.

#### **IV. Representación de la población indígena y afroamericana en Durango**

Los pueblos indígenas constituyen una vasta riqueza a través de su cosmovisión, tradiciones, entre otros elementos que componen su cultura e identidad; por lo cual es de vital importancia conocer el porcentaje de población indígena que habita en nuestra entidad. En la siguiente tabla se muestran datos estadísticos que nos permiten visualizar a la población indígena y afroamericana de nuestro estado.

**Tabla 1. Representación de población indígena y afroamericana en Durango**

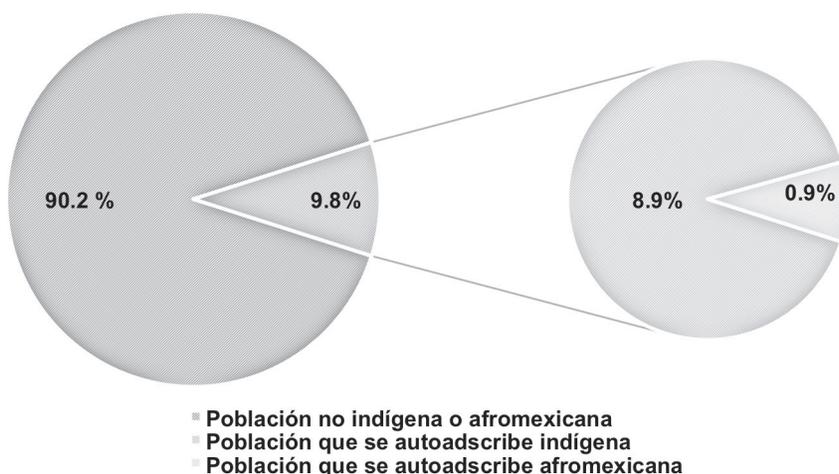
<b>Número de habitantes en el estado de Durango.</b>	<b>1,832,650 habitantes</b> Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Durango. Censo de Población y Vivienda (2020).
<b>Porcentaje de población que se autoadscribe indígena y afroamericana.</b>	<b>9.8%</b> Fuente: INPI. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano 2020, con base en: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.
<b>Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna distinta.</b>	<b>2.72%</b> Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Durango. Censo de Población y Vivienda (2020).
<b>Pueblos y lenguas que se identifican en Durango.</b>	<b>Tepehuano del sur- 84.7%</b> <b>Huichol- 6.4%</b> <b>Náhuatl- 4.0%</b> <b>Tarahumara- 1.5%</b> <b>Cora- (sin información)</b>

Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Durango. Censo de Población y Vivienda (2020).

En este punto se precisa, que en relación con el porcentaje de población que se autoadscribe indígena o afroamericana, el dato se obtuvo de los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericano 2020 del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI, 2020), con base en el Censo de

Población y Vivienda, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es importante señalar que tradicionalmente se ha utilizado un criterio lingüístico para su clasificación, sin embargo, no debe ser el único factor a tomar en cuenta para decidir la pertenencia a los pueblos indígenas. Lo anterior, en razón de que ha disminuido el uso de la lengua o pueden no haberla aprendido, pero conservan total o parcialmente otras instituciones propias que los definen como indígenas.

Es así como en la siguiente gráfica se puede visualizar el porcentaje de población que se autoadscribe indígena y se considera afroamericana en el estado de Durango, llegando casi a un 10% de la población duranguense en 2020.



Fuente: Elaboración propia. (2020). De: INPI. Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano 2020, con base en: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

En este orden, resulta importante mostrar la población que se autoadscribe como indígena y afroamericana en el año 2020, a nivel municipal, lo cual genera la siguiente tabla.

**Tabla 2. Representación de población indígena y afromexicana en Durango por municipio**

Municipio	Estimación de la población que se autoadscribe indígena*		Población que se considera afromexicana o afrodescendiente	
	Población	Porcentaje	Población	Porcentaje
Canatlán	3,407	11.5%	140	0.4%
Canelas	12	0.3%	1	0.0%
Coneto de Comonfort	85	2.2%	1	0.0%
Cuencamé	2,063	6.3%	160	0.5%
Durango	45,188	6.9%	6,994	1.0%
General Simón Bolívar	171	1.8%	34	0.3%
Gómez Palacio	23,206	6.6%	3,848	1.0%
Guadalupe Victoria	602	1.7%	256	0.7%
Guanaceví	1,497	16.2%	64	0.6%
Hidalgo	147	4.0%	33	0.9%
Indé	158	3.5%	14	0.3%
Lerdo	4,162	2.7%	2,073	1.3%
Mapimí	1,563	6.2%	393	1.5%
Mezquital	37,924	88.3%	704	1.4%
Nazas	15	0.1%	310	2.4%
Nombre de Dios	1,380	7.7%	158	0.8%
Ocampo	1,445	18.9%	35	0.4%
El Oro	1,052	10.7%	53	0.5%
Otáez	139	3.0%	8	0.2%
Pánuco de Coronado	88	0.7%	21	0.2%
Peñón Blanco	173	1.6%	38	0.3%
Poanas	3,048	12.6%	180	0.7%
Pueblo Nuevo	8,609	18.1%	323	0.6%
Rodeo	504	4.2%	83	0.6%
San Bernardo	306	11.3%	8	0.3%
San Dimas	49	0.3%	86	0.5%
San Juan de Guadalupe	41	0.8%	300	5.7%
San Juan del Río	215	1.9%	31	0.3%
San Luis del Cordero	Sin información	Sin información	2	0.1%
San Pedro del Gallo	83	5.4%	16	1.0%
Santa Clara	1,315	20.6%	62	0.9%

Santiago Papasquiaro	3,700	8.1%	255	0.5%
Súchil	1,352	20.8%	84	1.2%
Tamazula	3,755	15.5%	51	0.2%
Tepehuanes	1,784	16.5%	177	1.6%
Tlahualilo	1,335	6.7%	61	0.3%
Topia	828	9.7%	37	0.4%
Vicente Guerrero	822	3.8%	145	0.6%
Nuevo Ideal	570	2.2%	72	0.3%
<b>Total</b>	<b>152,793</b>	<b>8.9%</b>	<b>17,311</b>	<b>0.9%</b>

\*El criterio de autoadscripción indígena se aplicó solo a la muestra censal para las personas de tres años y más, por lo cual los resultados dependen de la calidad estadística de la estimación.

Nivel: Alta: CV en el rango de [0, 15%]. Moderada: CV en el rango de [15, 30%).

Baja: CV de 30% adelante

Fuente: INPI. (2020). Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano 2020, con base en: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Muestra censal. Microdatos. (Para autoadscripción indígena). ITER con población indígena en hogares según la metodología del INPI (Para población que se considera afromexicana).

De los datos contenidos en la tabla anterior se desprende que el municipio del Mezquital cuenta con una alta población indígena, con una estimación del INPI de un 88.3% de personas que se autoadscriben como indígenas, en este municipio están asentados los pueblos: o'dam (tepehuano del sur), wixarika (huichol) y náhuatl (mexicanero). Respecto a los afromexicanos se observa que la mayoría están asentados en Victoria de Durango, es decir, la capital del estado.

## V. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en el estado de Durango

### 5.1 Primer precedente

El 24 de septiembre de 2020, el ciudadano Aureliano Ferrel Flores, solicitó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, la implementación de medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas para el Proceso Electoral Local 2020-2021 a celebrarse en el estado. En atención a dicha solicitud, el Consejo General del instituto referido, emitió el acuerdo IEPC/CG45/2020 (IEPC, 2020) con la finalidad de dar respuesta a lo planteado por el ciudadano Aureliano Ferrel Flores.

Sin embargo, inconforme con la respuesta del órgano electoral, promovió el juicio ciudadano TE-JDC-017/2020 (TEED, 2020), en el cual el Tribunal Electoral del Estado de Durango determinó revocar el precitado acuerdo, ya que estimó que no se desahogó de manera efectiva, clara, precisa y congruente lo solicitado por el peticionario, además de manifestar que tampoco se podía considerar como debida la respuesta, ya que, necesariamente se debió emitir un pronunciamiento sobre la viabilidad de la implementación de medidas compensatorias a favor de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Durango, aunado a que ordenó dar respuesta al C. Aureliano Ferrel Flores conforme a derecho. Dicho ordenamiento se cumplimentó por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango con la emisión del acuerdo IEPC/CG59/2020 (IEPC, 2020).

Cabe precisar que el 25 de noviembre de 2020, el Consejo General del instituto electoral, mediante acuerdo IEPC/CG51/2020 (IEPC, 2020) emitió acciones afirmativas a favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para el Proceso Electoral Local 2020-2021. Dentro de dicho acuerdo, se destaca que, en atención a que en al menos en dieciséis municipios de la entidad se tienen asentamientos de alguna de las cinco comunidades indígenas y con el objeto de cumplir con el criterio establecido en la sentencia SUP-REC-28/2019 (TEPJF, 2019), en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que resultaba necesario que las autoridades locales en la materia electoral evaluaran la implementación de medidas afirmativas a favor de las personas indígenas para su participación efectiva en los procesos comiciales, el instituto dispuso acciones afirmativas en pro de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para hacer efectiva la posibilidad de contender por los cargos de elección popular y así potenciar sus derechos político-electorales. En el referido acuerdo (IEPC/CG51/2020), se estableció como acción afirmativa en pro de los derechos político-electorales de los indígenas, la siguiente:

Los partidos políticos deberán presentar cuando menos una fórmula por el principio de representación proporcional en las primeras seis posiciones de la lista de sus candidaturas, la cual, tanto propietario como suplente deberán pertenecer a cualquiera de los siguientes grupos: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas migrantes, y/o personas con discapacidad permanente. (p. 48)

No obstante, en contra del acuerdo citado, se presentó Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, radicado bajo la clave alfanumérica TE-JDC-018/2020 (TEED, 2020), en el que el Tribunal Electoral local resolvió modificar la acción afirmativa transcrita, para efecto de que la postulación que hicie-



mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para la elección de ayuntamientos; por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos y en su caso candidaturas independientes, debiendo postular una fórmula indígena en el municipio del Mezquital en algunas de las candidaturas de mayoría relativa (presidencia municipal y/o sindicatura), en la cual, tanto propietario como suplente pertenezcan al mismo grupo, y por cuanto hace al principio de representación proporcional, las fórmulas propuestas, debían pertenecer al mismo grupo o sector social en desventaja, y se debían postular conforme lo siguiente:

- a) En los municipios con 7 regidurías: Se debía presentar una fórmula en las primeras cinco posiciones del listado de sus candidaturas.
- b) En los municipios con 9 regidurías: Se debía presentar una fórmula en las primeras seis posiciones del listado de sus candidaturas,
- c) En los municipios con 15 regidurías: Se debía presentar una fórmula en las primeras siete posiciones del listado de sus candidaturas.
- d) En el municipio de Durango: Se debía presentar una fórmula en las primeras ocho posiciones del listado de sus candidaturas, en todas, en favor de cualquiera de los grupos o sectores sociales en desventaja.

Como resultado de esas acciones afirmativas, el presidente, la segunda, tercera, quinta, sexta, séptima, octava y novena, regidurías del ayuntamiento del municipio el Mezquital, así como la sexta regiduría del ayuntamiento del municipio de Súchil, son pertenecientes a pueblos indígenas.

### **5.3 Participación política de las mujeres indígenas**

Ahora bien, es importante precisar que, a pesar del trabajo realizado por el Congreso del Estado en relación con la reforma a diversos dispositivos de la ley electoral local a efecto de incorporar el principio de paridad de género, además del esfuerzo llevado a cabo por la autoridad administrativa electoral local con la implementación de las acciones afirmativas a favor no solo de las mujeres sino de otros grupos o sectores considerados como vulnerables, entre ellos los pueblos o comunidades indígenas, escasamente se ha posicionado a mujeres como protagonistas dentro de la participación política efectiva dentro del escenario político y democrático al interior del estado de Durango.

De ahí lo destacable es que, la Diputada Sandra Luz Reyes Rodríguez, como se refirió con antelación, obtuvo su curul por el principio de mayoría relativa en el Proceso Electoral Local 2020-2021, dicha legisladora es representante del distrito XV local con cabecera en Nombre de Dios, y se considera sobresaliente, en razón de que, antes de la diputada referida, solo se tiene registro de la ciudadana Virginia

Flores Flores, quien fungió como Diputada suplente en la LXI legislatura, sin embargo, solo para dos sesiones del Congreso del Estado, ambas diputadas son indígenas.

Por otro lado, respecto a la integración del ayuntamiento del municipio del Mezquital, de un total de once cargos, para la administración 2016-2019 accedieron tres mujeres tepehuanas a dicho órgano y para la administración 2019-2022 aumentó la presencia de mujeres tepehuanas, ya que fueron cuatro mujeres indígenas las que formaron parte del referido ayuntamiento. Asimismo, para la administración 2022-2025 fueron electas seis mujeres indígenas como regidoras. En otro orden de ideas, un dato que sí amerita un reconocimiento es que, al día de hoy afortunadamente no se tiene conocimiento de quejas o denuncias en materia de violencia política en razón de género contra mujeres pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas. Empero resulta necesario difundir los derechos para que en el tránsito político-electoral se genere una cultura libre de violencia.

#### **5.4 Contexto actual**

Es primordial mencionar que, aún y cuando el municipio del Mezquital se compone en su mayoría por habitantes pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, como se mencionó con antelación, los Procesos Electorales relativos a los ayuntamientos, así como órganos auxiliares de dicho municipio, se sigue rigiendo por el orden legal electoral aplicable en la entidad y no así por los usos y costumbre de las propias comunidades indígenas.

Por el contrario, en cuanto a las autoridades tradicionales, agrarias y religiosas, los pueblos y comunidades indígenas están sujetas a su sistema normativo interno, por ejemplo, para el caso de los cargos de mitote (ritual tradicional), se asignan según el don que tenga la persona o por herencia parental; los cargos de la iglesia (fiscal, topil y mayordomos) se determinan según lo acordado en las asambleas comunitarias.

Respecto a los cargos civiles (Gobernador tradicional, Gobernador segundo, alcalde mayor, alcalde segundo, alguacil mayor y alguacil segundo), solo el Gobernador tradicional se hace por votación, es decir, se realiza un conteo de las personas que quieren que determinada persona asuma dicho cargo, y el resto de los cargos es por determinación de la asamblea. Las autoridades agrarias son elegidas por conteo, es decir, se somete a votación y en razón de quien obtiene la mayoría es quien es designado.

Es de hacer notar que el Instituto Nacional Electoral, actualmente realiza los estudios técnicos de redistribución a nivel nacional, incluido nuestro estado, teniendo como proyecto crear un distrito indígena, lo que indudablemente posibilitará y garantizará la participación permanente, los derechos políticos de nuestros pueblos indígenas.

## VI. Conclusiones

La lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos es histórica. El largo proceso de reivindicación se ha generado en las últimas décadas en un marco de derechos que se fundamenta en la constitucionalización y el impulso de los Tratados y Convenios internacionales aprobados por los estados parte. En el Estado mexicano, los artículos 1º y 2º constitucionales, dentro de otros, los contenidos en las constituciones de los estados y las leyes generales conforman un bloque normativo conjuntamente con los instrumentos internacionales reconocidos por el estado mexicano, y que es trascendente para el avance de los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos político-electorales.

El principio de igualdad formal ante la ley y el regular los derechos y conductas en el plano normativo se ha constituido como el elemento esencial para marcar la ruta tendente a la erradicación de la discriminación y exclusión de que han sido objeto los pueblos indígenas en lo colectivo y en lo individual.

El artículo 2 constitucional sienta las bases para que los pueblos indígenas sean sujetos de derecho, sean considerados autónomos, aunque interrelacionados con el estado, tengan un autogobierno y se respeten los usos y costumbres. Sin embargo, hay vaguedades que resulta importante que el legislador defina verbigracia, si son entidades públicas.

La historia indica que los pueblos y comunidades indígenas han sido objeto de subordinación y discriminación social, política y económica en la que viven. Actualmente, pese al reconocimiento de sus derechos, aún siguen siendo excluidos de las políticas públicas que lograrían combatir las desigualdades de las que han sido sujetos.

Es difícil suponer que el derecho positivo creado a favor de los pueblos indígenas dé lugar por sí solo a la reconstrucción social, se requiere que la actuación de las autoridades federales, estatales, municipales y de organismos autónomos garanticen desde al ámbito de sus competencias los derechos de los pueblos indígenas.

El reconocimiento de los derechos políticos de los indígenas, dentro del marco jurídico que les rige, es dual, toda vez que tienen derecho a autogobernarse, lo que conlleva que tienen capacidad para elegir a sus autoridades, así como organizar sus propios gobiernos, y, por otra parte, tienen derecho al ejercicio los derechos políticos consignados en el marco jurídico de nuestro sistema electoral, es decir a votar y ser votados, ello conlleva participar en la toma de decisiones del Estado mexicano sea como sufragistas o constituirse como representantes en cargos de elección popular. Esta condición jurídica dualista ha generado polémica al respecto, sin embargo, en una cosmovisión amplia no se contraviene y sí fortalece la inclusión indigenista en nuestro régimen democrático.

En Durango, la Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, el artículo 3, dispone que el estado tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas y reconoce como pueblos y comunidades indígenas la Tepehuana u O'dam, a los Huicholes o Wirrárika, a los Mexicaneros o Náhuatl, a los Tarahumaras o Rarámuris y a los Coaras quienes gozan de autogobierno, de sus usos y costumbres.

Los avances en materia político-electoral se reflejan en el actuar de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. Por su parte, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado ha emitido acciones afirmativas en pro de los indígenas, en el proceso electoral 2020-2021 tuvieron como efecto la incorporación de un diputado indígena al Congreso del Estado, no sin antes destacar la resolución emitida por el Tribunal Electoral Local que determinara una mejor posición para la candidatura indigenista.

En el Proceso Electoral 2021-2022, las acciones afirmativas emitidas por el IEPC, tuvo como efecto que el Ayuntamiento del municipio del Mezquital, el presidente, la segunda, tercera, quinta, sexta, séptima, octava y novena, regidurías, así como la sexta regiduría del ayuntamiento del municipio de Súchil son ocupadas por indígenas, lo que deviene avance importante.

Aún está en debate el tema de autoadscripción a una comunidad indígena, fundamentalmente la forma de comprobación para conocer su pertenencia real a la comunidad indigenista.

La mujer indígena requiere ser apoyada para que sea incluida en los puestos de toma de decisión, tanto en su organización política interna, como en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Ello solo se logrará a partir del conocimiento de sus derechos y la concientización para el cambio de estructuras sociales y culturales.

El proyecto de redistribución del Instituto Nacional Electoral para conformar en Distrito Indígena en el estado, de concretarse indudablemente fortalecerá a nuestros pueblos indígenas.

## Fuentes de información

- Alvarado, N. (2007). *Mexicaneros*. México: CDI.
- Burgoa Ignacio (1973). *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A. de C.V.
- Carbonell, M. (2003) La constitucionalización de los derechos indígenas en América Latina: Una Aproximación Teórica. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVI (108) p. 847. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v36n108/v36n108a02.pdf>

- Cossío Díaz José Ramón (2002). *Los problemas del derecho indígena en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1917). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Art. 1 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Deeds, S. (2013). *Las guerras indígenas: colisiones catastróficas, conflagraciones milenarias y culturas en flujo*. En Historia de Durango. Tomo 2: La Nueva Vizcaya (p.127). Durango, Dgo.: Universidad Juárez del Estado de Durango.
- Delgadillo, S. (2020). El proceso de extinción de los acaxeos y xiximes. Tribus de tradición antropológica de la Sierra Madre Occidental entre los estados de Sinaloa y Durango. Siglos XVI-XVIII. *Boletín Del Archivo General De La Nación*, 9(04), 9-42. <https://bagn.archivos.gob.mx/index.php/legajos/article/view/389>
- IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. (2020). *IEPC/CG45/2020*. Noviembre 1, Consejo General. [https://www.iepc-durango.mx/x/consejogeneral\\_documentacion\\_2020/IEPC\\_CG45\\_2020\\_SOLICITUD\\_AURELIANO\\_FERREL\\_FLORES.pdf](https://www.iepc-durango.mx/x/consejogeneral_documentacion_2020/IEPC_CG45_2020_SOLICITUD_AURELIANO_FERREL_FLORES.pdf)
- IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. (2020). *IEPC/CG51/2020*. Diciembre 23, Consejo General. [www.iepcdurango.mx/x/consejogeneral\\_documentacion\\_2020/acuerdo\\_51\\_2020.pdf](http://www.iepcdurango.mx/x/consejogeneral_documentacion_2020/acuerdo_51_2020.pdf)
- IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. (2020). *IEPC/CG59/2020*. Diciembre 23, Consejo General. [https://www.iepc-durango.mx/x/consejogeneral\\_documentacion\\_2020/IEPC\\_CG59\\_2020\\_CUMPLIMIENTO\\_SENTENCIA\\_TE\\_JDC\\_017\\_2020\\_AURELIANO\\_FERREL\\_FLORES.pdf](https://www.iepc-durango.mx/x/consejogeneral_documentacion_2020/IEPC_CG59_2020_CUMPLIMIENTO_SENTENCIA_TE_JDC_017_2020_AURELIANO_FERREL_FLORES.pdf)
- IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. (2021). *IEPC/CG145/2021*. Octubre 27, Consejo General. [www.iepcdurango.mx/IEPC\\_DURANGO/consejogeneral\\_documentacion\\_2021/IEPC\\_CG145\\_2021\\_y\\_Anexos.pdf](http://www.iepcdurango.mx/IEPC_DURANGO/consejogeneral_documentacion_2021/IEPC_CG145_2021_y_Anexos.pdf)
- INEGI. (2020). *Cuéntame de México. Densidad de población*. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/densidad.aspx?tema=P>
- INEGI. (2020). *Cuéntame. Hablantes de lengua indígena*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/poblacion/diversidad.aspx?tema=-me&e=10>
- INEGI. (2020). *Cuéntame. Información por entidad*. Clima de Durango. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/clima.aspx?tema=me&e=10>

- INEGI. (2020). *Cuéntame. Información por entidad. División Municipal de Durango*. [https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=10](https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=10)
- INEGI. (2020). *Cuéntame. Información por entidad. Número de habitantes de Durango*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/poblacion/default.aspx?tema=me&e=10>
- INEGI. (2020). *Cuéntame. Información por entidad. Relieve de Durango*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/dur/territorio/relieve.aspx?tema=me&e=10>
- INEGI. (2020). *Marco Geoestadístico*. <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/>
- INEGI. (2020). *Panorama Sociodemográfico de Durango. Censo de Población y Vivienda 2020*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197834.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197834.pdf)
- INPI. (2015) Atlas de los Pueblos Indígenas de México. Durango. Pueblos indígenas con mayor presencia en la entidad. <http://atlas.inpi.gob.mx/durango-2/>
- INPI. (2017). *Tepehuanes del Sur – O'dam de Durango*. párr. 5 <https://www.gob.mx/inpi/articulos/tepehuanes-del-sur-o-dam>
- INPI. (2020) *Población autoadscrita indígena y afroamericana e indígena en hogares con base en el Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020/>
- INPI. (2020). *Atlas de los Pueblos Indígenas de México. Mexicaneros de Durango*. <http://atlas.inpi.gob.mx/mexicaneros-de-durango/>
- INPI. (2020). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas y Afroamericano 2020, con base en: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020/>
- INPI. (s.f.) Atlas de los Pueblos Indígenas de México. Durango. Mames – Etnografía. <http://atlas.inpi.gob.mx/mames-etnografia/>
- Jáuregui, J. (2004). CORAS. México: CDI.
- Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. (22 de julio de 2007). LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial no. 7. Art. 3 <https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20GENERAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES.pdf>
- Neurath, J. (2003). *HUICHOLES*. México: CDI.
- Pintado, A. (2004). *TARAHUMARAS*. México: CDI.
- Reyes, A. (2010) *Formas de gobierno y autoridades indígenas: El caso de los Tepehuanos del Sur de Durango*. México: CDI. p. 11
- Reyes, J. (2006). *TEPEHUANES DEL SUR*. México: CDI.

- Stavenhagen Rodolfo (2003). *¿Por qué los derechos indígenas?* Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- TEED. Tribunal Electoral del Estado de Durango. (2020). *TE-JDC-018/2020*. Diciembre 23, Sala Colegiada. <https://tedgo.gob.mx/sentencias/sentencia-te-jdc-018-2020/>
- TEED. Tribunal Electoral del Estado de Durango. (2020). *TE-JDC-017/2020*. Diciembre 23, Sala Colegiada.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). SUP-REC-28/2019. Febrero 20, Sala Superior. <https://www.te.gob.mx/sentencias-HTML/convertir/expediente/SUP-REC-28-2019>

# El análisis de contexto como un mecanismo de auto adscripción de mujeres afrodescendientes para ejercer derechos políticos en el Estado de México

*“África fue la madre de América, con su sangre da vida colonial y con la leche de sus mujeres crecieron niños criollos”*

**Karina Ivonne Vaquera Montoya<sup>1</sup>**

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes en el Valle de Toluca - Estado de México; III. Las mujeres afrodescendientes y la reproducción en territorio mexiquense; IV. La interseccionalidad del feminismo africano; V. El formalismo mágico no genera derechos políticos para las mujeres; VI. Las omisiones en el Protocolo de autoadscripción de personas afrodescendientes; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con mención honorífica por la Tesis “La objeción de conciencia en un contexto democrático”; maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Diplomada en Transparencia y Anticorrupción por la Universidad Anáhuac. Desde el año 2007 se ha desempeñado como académica de la Universidad Nacional Autónoma de México en esta y otras instituciones académicas, actualmente es profesora definitiva en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Fue consejera electoral distrital del IFE en los Procesos electorales 2011-2012; consejera electoral distrital del INE Procesos electorales 2014-2015, 2016-2017; consejera electoral local del INE en el Estado de México, Proceso electoral 2017-2018; Actualmente consejera electoral del IEEM desde 2020.

## Glosario

**Corte:** Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**Calimbo:** marcar con un hierro candente a las personas que eran embarcadas de manera voluntaria o involuntaria, estando sanas, e incluso, enfermas de malaria, desde las costas de África. A los hombres se les “calimbaba” en la espalda, estómago y brazos, a las mujeres en los pechos y las piernas.

**De cujus:** persona de cuya herencia se trata.

**Esclavitud manifiesta:** aquella amparada por un contrato de compraventa.

**Paradigma teórico-explicativo:** conceptualiza la violencia como un fenómeno polifacético que se asienta en la interacción entre los factores personales, situacionales y socioculturales que pueden actuar como determinantes en este problema.

**Real cédula:** Norma general que resolvía algún conflicto de relevancia jurídica.

## I. Introducción

El ensayo es un primer paso para sensibilizar a la población de la deuda histórica pendiente de reconocer respecto a los derechos de las personas afrodescendientes que se establecieron en territorio mexiquense de acuerdo a los contratos de esclavitud manifiesta contenidos en la Sección Histórica AGNEM-Notaría 1 Toluca, resguardados en la Sección Histórica del Archivo General de Notarías del Estado de México, así como en libros donde constan matrimonios, defunciones o bautismos parroquiales, en los que se dio fe de uniones entre negros, indios, españoles, mestizos y mulatos, de ahí la complejidad para determinar sus características y la idoneidad de establecer mecanismos de autoadscripción para ejercer derechos políticos.

## II. Antecedentes en el Valle de Toluca-Estado de México

El valle de Toluca - Estado de México cuenta con climas desde lo frío hasta lo cálido; en verano las zonas cálidas alcanzan 38°C y en invierno en las zonas frías hasta 5°C bajo cero. Su paisaje lo conforman montañas, sierras, un volcán, valles, mesetas, cañadas y la afluencia del río Lerma, lagunas, ríos pequeños, ojos de agua, pequeñas ciénegas y arroyos.

En el año de 1520, llegaron hombres europeos a someter a grupos que poblaban las áreas de Matlatzincas, Otomíes, Mexicas, Nahuas, Mazahuas, entre otras.

Después de la caída de Tenochtitlán, comenzó la expansión de europeos en territorio del Anáhuac, quienes eran acompañados de personas de origen africano (Dirección de Operación Geológica, 2020).

### III. Las mujeres afrodescendientes y la reproducción en territorio mexiquense

(Flores García, 2017)\* Los hombres africanos al saber que dejaban libres a los hijos de vientre se unieron con mujeres indígenas y no con mujeres afrodescendientes, ya que por su condición de esclavas parían hijos destinados a la esclavitud.

Los españoles tenían acceso libre al cuerpo de las mujeres afrodescendientes, y a partir de lo anterior, se dieron las primeras muestras de las estructurales elementales del parentesco en territorio mexiquense, y se advirtió que los hijos de madres indias y hombres negros, conformaban una clase de vagos; los hijos de madres indias y españoles, se criaban con los padres, a quienes se denominaba una clase de buenas costumbres; pero los hijos de madres negras y padres españoles, vivían al amparo de las madres esclavas, configurando la clase de las malas costumbres.

(Flores García, 2017) Al respecto, y ante un peligro de multiplicación de mulatos, señalan los historiadores, se emitió una real cédula, la cual de ninguna manera resolvió el delito original, que era la violación sexual que sufrían las mujeres afrodescendientes en manos de sus amos, pero sí el delito de la total desnudez de las mujeres afrodescendientes, que vulneraba la pudicia y honestidad cristiana.

(Rights, 2021) (Flores García, 2017) \* por parte de mujeres afrodescendientes.

#### La liberación de la esclavitud para las mujeres como antesala para ejercer todos los derechos

Algunas de las formas de liberación para mujeres, hombres y niños afrodescendientes esclavos fueron cláusulas testamentarias de los amos sujetas a condiciones de pago previo de dinero a su liberación; establecer un plazo establecido por el *de cuius* para liberarse; así como servir a ciertas personas de la familia del *de cuius* hasta la muerte de alguna de ellas.

Sin embargo, (Velázquez Gutierrez & Iturralde Nieto, 2020), por mencionar algunas, ya que, si bien es cierto, de ahí la aparición de contratos laborales para personas libres en los que tienen la característica de proporcionar la mano de obra barata por aquellas personas afrodescendientes como contratos por adelanto de sueldo, contratos excarcelarios, contratos por deudas, entre otros (Flores García G. , 2017).

#### **IV. La interseccionalidad del feminismo africano**

(Zirion Landaluze & Idarraga Espel, 2014)\* entre las que destacan aportaciones de la sierraleonesa Filomena Chioma Steady, señala que para las mujeres negras, las opresiones de género siempre han estado unidas a otras formas de opresión –esclavitud, raza, género, clase y sexualidad; y la lucha por la igualdad, más que centrada en la persona, se encuentra centrada en la comunidad y en su historia, siendo la razón por la cual, en la introducción se habla de personas afrodescendientes y se pone énfasis en cuestiones especiales de las mujeres afrodescendientes.

La nigeriana Ogunyemi, se centra en el abordaje de las especificidades africanas y en las experiencias diferenciadas de las mujeres frente a las afroamericanas; por su parte, la afroamericana Cleonora Hudson-Weems se desmarca radicalmente de los feminismos occidentales al mismo tiempo que defiende la capacidad de auto-nombrarse y autodefinirse de las mujeres africanas.

Molara Ogundipe-Leslie señala que es apremiante incidir en la participación de las mujeres como iguales en la transformación social de África, y la nigeriana Acholonu propone el concepto *motherism*, en el que la maternidad, la crianza y el respeto por la naturaleza son los ejes principales del discurso.

(Zirion Landaluze & Idarraga Espel, 2014).\*

#### **¿Negras, afrodescendientes y afromexicanas?**

(Brugés Duarte, 2021) mostró que este segmento representa el 2% de la población total del territorio nacional; en el Estado de México señaló que habitan 304,274 personas afromexicanas; sin embargo, se considera que existe un subregistro, debido a las omisiones de los encuestadores, ya que no preguntaron directamente, solamente se basaron en estereotipos, ante su mirada, o las personas afrodescendientes encuestadas desconocen e, incluso, niegan sus propias raíces por prejuicios o desconocimiento de su origen, pese a que el INEGI sí incluyó los tres términos en 2020 y los fundamentó bajo ciertos criterios.

Usó el término ‘negro’, como etnónimo con el que más se reconoce a esta población, sobre todo en las entidades con presencia histórica afrodescendiente; utilizó afrodescendiente, que es recomendado por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para captar a esta población, y ‘afromexicano’ es el término oficial utilizado en la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.



## **VI. Las omisiones en el protocolo de autoadscripción de personas afrodescendientes**

En ese sentido, y dada la importancia que tiene el feminismo africano, se considera (López Hernández, 2019), que sea capaz de visibilizar los obstáculos reales a los que se enfrentan las mujeres afrodescendientes y conceptualizar la discriminación mediante el perfilamiento racial o no, como una forma de violencia en contra de las mujeres afrodescendientes, como un fenómeno polifacético que se asienta en la interacción entre los factores personales, situacionales y socioculturales que pueden actuar como determinantes en este problema.

En el caso de las mujeres afrodescendientes y su participación política en alguno de los 125 municipios que componen el Estado de México, es un reto visibilizarla, ya que la ausencia de voz y voto es consecuencia de la tardanza de registros en estadísticas nacionales. En ese orden, es imposible establecer numéricamente los casos de violencia política en su contra y más aún casos judicializados; sin embargo, tal hecho se perpetuará con las omisiones de los protocolos.

Toda vez que el protocolo, adolece de un método teórico explicativo, que sea capaz de diferenciar los elementos de autoadscripción de las mujeres afrodescendientes, mediante un análisis de contexto que contemple un nivel microsocio-cultural con los factores bio-sociales que subyacen en la historia personal, características como opresión -esclavitud, raza, género, clase y sexualidad-; un nivel mesosocio-cultural, en que se analicen los contextos en donde se desarrollan las personas y las familias afrodescendientes, así como las relaciones sociales; un nivel macrosocio-cultural, que son factores que pueden contribuir a favorecer un clima que incite o inhiba la discriminación racial, como una forma de violencia, por ejemplo: la impunidad; la posibilidad de adquirir armas fácilmente; la cultura de la ilegalidad; las relaciones o tratos corruptos con agentes de seguridad y de justicia; y la falta de respeto por las instituciones; un nivel de cronosistema que alude a las posibles motivaciones en determinada época de las personas, los grupos o los colectivos sociales para llevar a cabo actos de violencia, así como los factores y elementos que descifran el sentido social y simbólico del uso de la violencia en sus diversas modalidades en el mundo actual, como las ideologías violentas, ejemplo, el racismo.

Lo anterior debe ser así, ya que en el apartado de identificación de los actores de consulta, se establece que las mismas podrán llevarse a cabo de manera individual o a través de autoridades tradicionales, comunitarias e instituciones representativas, pero se deja de observar que al interior de esas comunidades, las mujeres tienen poca participación política, pero no por ello dejan de existir las lideresas, capaces de aportar desde su narrativa las necesidades de las comunidades y evitar nuevamente un sesgo perpetuo en la consulta propuesta.

## VII. Conclusiones

El IEEM, si bien es un órgano autónomo e independiente, así como autoridad en materia electoral y en la organización de elecciones en el Estado de México, tiene una deuda pendiente, al no emitir acciones afirmativas para personas afrodescendientes, a diferencia del INE, y pese a las deficiencias del protocolo de autoadscripción, este es un documento que se puede perfeccionar con el avanzar de la consulta, pero en el caso del IEEM, no se ha intentado la creación de mecanismos perfectibles, lo que perpetúa la opresión de grupos históricamente discriminados, aunado a la discriminación institucional.

<b>Datos Estadísticos</b>		
1	<b>Población en el Estado de México (INEGI, 2020)</b>	16, 992, 418
2	<b>Porcentaje de población indígena y afroamericana (INEGI, 2020)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 985, 690 población indígena</li> <li>• 304,274 población afroamericana. (Electoral, 2021)</li> </ul>
3	<b>Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta (INEGI, 2020)</b>	417, 603, que es el 2.6%
4	<b>Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos</b>	<p>Lenguas: Mazahua, Otomí, Nahuatl, Matlatzincas y Tlahuicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mazahua: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, Ixtlahuaca, Jocotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Allende y Villa Victoria. 42.3%</li> <li>• Otomí: Aculco, Amanalco, Acambay de Ruiz Castañeda, Chapa de Mota, Villa del Carbón, Morelos, Temascalcingo, Temoaya, Jilotepec, Jiquipilco, Otzolotepec, Soyaniquilpan, Timilpan, Capulhuac, Lerma, Ocoyoacac, Tianguistenco, Xonacatlán, Zinacantepec, Metepec y Toluca. 3.9%</li> <li>• Nahuatl: Temascaltepec, Sultepec, Tejupilco, Malinalco, Joquicingo, Amecameca, Tianguistenco, Tenango del Valle, Xalatlaco, Capulhuac y Texcoco. 22.7%</li> <li>• Matlatzincas: San Francisco Oxtotilpan, del municipio de Temascaltepec. 0.3%</li> <li>• Tlahuicas: Ahuatenco, San Juan Atzingo, Santa Ana, Lomas de Teocalzingo, Santa Lucía, Col. Dr. Gustavo Baz, San José Totoc y Santa María Nativitas, todas pertenecientes al municipio de Ocuilan. 0.7%</li> </ul>

## Fuentes de información

- Brugés Duarte, L. (18 de marzo de 2021). *Mexicanas que nadie ve: mujeres negras, afro y la discriminación institucional*. Obtenido de DaliaEmpower: <https://daliaempower.com/blog/mexicanas-que-nadie-ve-mujeres-negras-afro-y-la-discriminacion-institucional>
- Dirección de Operación Geológica. (Diciembre de 2020). *Servicio Geológico Mexicano*. Obtenido de [https://www.sgm.gob.mx/Gobmx/productos/panoramas/EDO\\_MEXICO\\_dic2020.pdf](https://www.sgm.gob.mx/Gobmx/productos/panoramas/EDO_MEXICO_dic2020.pdf)
- Electoral, I. N. (15 de enero de 2021). Obtenido de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- Flores García, G. (2017). *Catálogo y Estudio introductorio de la presencia de las personas de origen africano y afrodescendiente durante los siglos XVI y XVII en el Valle de Toluca*. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Flores García, G. (2017). *Catálogo y estudio introductorio de la presencia de las personas de origen africano y afrodescendiente durante los siglos XVI y XVII en el Valle de Toluca*. Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Humanos, C. I. (28 de noviembre de 2007). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)
- Humanos, C. I. (25 de noviembre de 2015). Obtenido de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_309\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], I. N. (2020). *Número de habitantes. Cuéntame de México*. Obtenido de <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P#:~:text=Cu%C3%A9ntame%20de%20M%C3%A9xico&text=De%20acuerdo%20con%20el%20Censo,en%20M%C3%A9xico%20viven%20126%2C014%2C024%20personas>.
- López Hernández, M. (2019). *Manual para la investigación de casos de violencia física y psíquica por razones de género*. Chile: EuroSocial.
- Rights, U. H. (2021). *Reparations for past wrongs* [Grabado por V. Shepherd]. Estados Unidos de América. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=-jK7cbMRwhrY>
- Velázquez Gutiérrez, M., & Iturralde Nieto, G. (2020). *Afromexicanas: trayectoria, derechos y participación política*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Zirion Landaluze, I., & Idarraga Espel, L. (2014). *Los feminismos africanos. Las mujeres africanas “en sus propios términos”*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI).

# Derechos políticos de las poblaciones en vulnerabilidad y los indígenas en Guanajuato

Luis Miguel Rionda<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción: la democracia incluyente; II. Guanajuato y sus poblaciones en vulnerabilidad; III. Los derechos políticos de los indígenas en Guanajuato; IV. La ley estatal indígena; V. La reforma electoral de 2020; VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción: la democracia incluyente

A lo largo de los últimos tres lustros, el sistema electoral mexicano ha buscado con afán la emisión de medidas de compensación que garanticen la inclusión de al menos seis poblaciones en situación de vulnerabilidad: la indígena u originaria, la de las personas con discapacidad, la de los afroamericanos, la de la diversidad sexual, la de los migrantes y residentes en el extranjero, y la población en centros de reclusión. Todas esas poblaciones han padecido a lo largo de la historia de nuestro país diferentes niveles de exclusión, pero en términos políticos es claro que han visto limitada su posibilidad real de emitir su voto en los procesos comiciales federales y locales.

En estos años han nacido nuevos paradigmas en la defensa de los derechos humanos. Se reconoce crecientemente que la democracia no puede ser solamente el imperio de las mayorías, sino también

---

1 Profesor investigador de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Doctor en antropología social (CIESAS). Investigador nacional desde 1991. Exconsejero local del IFE (1999-2014) en Guanajuato; consejero electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (2014-2020). Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) en 1998. Página: <https://luismiguelrionda.academia.edu> - Correo electrónico: riondal@ugto.mx

el del respeto e inclusión de las minorías. Esta evolución reciente ha permitido un nuevo diálogo social con los conglomerados que históricamente se han mantenido al margen de la posibilidad real de ser representados políticamente. La democracia liberal clásica parte de la convicción de que todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones ante la ley; pero es necesario reconocer que la realidad impone condiciones estructurales que anulan esa pretendida igualdad: escasez de satisfactores, precariedad laboral o salarial, discriminación sistemática, rezago educativo, racismo, homofobia y demás actitudes prejuiciadas contra las minorías marginadas.

## II. Guanajuato y sus poblaciones en vulnerabilidad

Guanajuato ha sido una entidad muy poblada desde tiempos coloniales, gracias a su situación geográfica privilegiada en el cruce de caminos entre el sur, el occidente y el norte de México. Hoy día es la sexta más poblada en el país, con seis millones 166 mil 934 habitantes, según el censo de 2020, el 4.9% del total nacional. Esta situación provoca que las poblaciones en vulnerabilidad social sean amplias.

### **Población en situación de discapacidad**

Por ejemplo, la población con discapacidad, que suma 285 mil 615 personas (4.6% del total), o con alguna limitación física, 613 mil 749 (10%), o con algún problema o condición mental, 74 mil 494 (1.2%), para sumar un total de 15.8% de la población total (INEGI, 2020). Afortunadamente, su participación política ha sido facilitada por las políticas de inclusión que ha aplicado el Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> y el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato<sup>3</sup> desde unos 15 años. Se han registrado varios casos de candidatos con discapacidades, como sucedió en la elección de 2015, cuando el IEEG registró a dos candidatos invidentes para buscar los cargos de presidente municipal y diputado local, ambos en la capital estatal. En el proceso del 2021 el número de personas con alguna discapacidad se elevó a siete aspirantes a las diputaciones federales, de los 97 postulados a nivel nacional (D'Artigues, 2021) en respuesta a las acciones afirmativas emitidas por el INE en su acuerdo CG18/2021 aprobado en la sesión del 15 de enero de 2021 (INE, 2021b).

Este acuerdo también ordenó a los partidos políticos nacionales a postular a personas indígenas en 21 distritos, once de ellas mujeres indígenas. También presentar tres fórmulas (titular y suplente) de personas afrodescendientes y una candidatura plurinominal. Dos fórmulas para el colectivo LGBT+ y una plurinominal dentro de los primeros 10 lugares; y seis fórmulas para personas con discapacidad y dos plurinominales (D'Artigues, 2021).

<sup>2</sup> En adelante INE.

<sup>3</sup> En lo sucesivo IEEG.

### **Población en reclusión preventiva**

Otro ejemplo de población en situación vulnerable es la que se encuentra recluida en centros penitenciarios, que sumó alrededor de 204 mil personas a nivel nacional en 2021, según la Encuesta Nacional de la Población Privada de su Libertad (ENPOL) 2021 (INEGI, 2021). Guanajuato sumó siete mil personas en esa situación en once centros de reclusión, de los 203 que existen en el país. El 95.8% de los reclusos en la entidad fueron hombres, y por su cantidad la ubican en el noveno lugar entre los estados con mayor población penitenciaria. Es una población joven y con poca educación: un 69.5% contaba entre los 18 y los 39 años, con un 73.6% que reportó un promedio educativo equivalente a la secundaria o menos. En cuanto a su situación jurídica, un 70% se encontraba sentenciado y el resto en prisión preventiva (INEGI, 2021).

Como explica Isaías Trejo Sánchez, hasta la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos se puso sobre la mesa de discusión el tema de los derechos políticos de las personas en reclusión y sin condena:

Ese tipo de restricción al derecho al voto de las personas procesadas penalmente sin sentencia condenatoria no tiene justificación en los sistemas democráticos actuales, porque excluye de la participación a quienes no han sido sentenciados, lo cual constituye un claro prejuizgamiento y una vulneración al principio de presunción de inocencia (Trejo Sánchez, 2022, pág. 24)

A partir de entonces se han emitido criterios jurisdiccionales que reconocen la vigencia del derecho al voto entre los reclusos sin condena. La sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto al juicio ciudadano SUP-JDC-352/2018 y acumulado (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018) estableció que:

1) Únicamente habrá lugar a la suspensión del derecho a votar cuando exista una sentencia condenatoria. 2) El hecho de que una persona se encuentre sujeta a un proceso penal y privada de su libertad no debe ser razón suficiente para privarla de sus derechos inherentes a la ciudadanía y de ejercer su derecho a participar en los comicios. 3) El sufragio hace visible a un grupo vulnerable, dado que es la herramienta que le da voz; por lo tanto, constituye una medida de inclusión (Trejo Sánchez, 2022, págs. 25-26).

El INE prepara una estrategia para la inclusión formal de esta población en reclusión y sin sentencia para concretar la emisión del voto en el proceso 2023-2024, mediante urnas electrónicas (INE, 2022).

## **Población de la diversidad sexual**

Otro componente poblacional en situación de discriminación es el de las personas de la diversidad sexual. Según la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género<sup>4</sup> 2021 del INEGI, “En México, la población LGBTI+ asciende a cinco millones de personas (5.1 % de la población de 15 años y más), lo que significa que una de cada 20 personas se identifica como población LGBTI+” (INEGI, 2022). En Guanajuato sumaron 227 mil 957 individuos con esta identidad, un 4.9% del total nacional.

Es una población predominantemente joven, en la que más de la mitad (67.5%) tenía entre 15 y 29 años. Los intérpretes de la encuesta consideran que este fenómeno puede ser debido a que entre la población joven es más fácil reconocerse con una identidad “no normativa” o “no convencional” que, entre los mayores, más limitados por los estigmas sociales tradicionales.

El 64.9 % de la población LGBTI+ se reportó como soltera. El 16.7 % declaró vivir en unión libre y 13.9 % reportó estar casada. El 11.0 % se adscribió como persona indígena y 3.9 % se identificó como afrodescendiente (INEGI, 2022).

Esto último evidencia que las poblaciones en vulnerabilidad se traslapan con relativa frecuencia. Podríamos preguntarnos también cuántos discapacitados o cuántos migrantes se cuentan entre la población de la diversidad de género.

En cuanto al nivel educativo, más de la mitad de la población LGBTI+ (62.0 %) cuenta con un nivel educativo medio superior o superior. En contraste con la población No LGBTI+, el porcentaje que cuenta con estos mismos niveles educativos es de 46.4 por ciento. Lo anterior puede relacionarse con que la población LGBTI+ está en edades más jóvenes y ha alcanzado una mayor escolarización (INEGI, 2022).

En cuanto a la ampliación de su derecho a la representación política, el INE incluyó en sus acciones afirmativas del acuerdo INE/CG18/2021 del 15 de enero de 2021 lo siguiente:

DÉCIMO SÉPTIMO TER. [...] Dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los PPN y, en su caso, coaliciones, deberán postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, deberán postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circuns-

4 Por sus siglas ENDISEG.

cripciones electorales. Las 3 postulaciones deben realizarse de manera paritaria (2/1) con la mínima diferencia por tratarse de un número non (INE, 2021).

En Guanajuato se ha ampliado fuertemente la participación de candidatos de las comunidades LGBTTI+ en los últimos procesos electorales. Para el de 2020-2021 se registraron 15 candidaturas para cubrir cargos federales y locales. Tal fueron los casos de Carlos Delgado Arroyo, candidato del PRD en 2021 en el distrito federal 15 de Irapuato; Oscar Medina Valdivia, candidato del PRD al distrito federal 09 de Irapuato; Shakira Madrigal Gómez, candidata de MC al distrito federal 07 de San Francisco del Rincón (Coalición Mexicana LGBTTTI+, 2021); Rubí Araujo,<sup>5</sup> candidata de MC para el VIII distrito local de Guanajuato capital; Alan Alcántar, candidato de MC al III distrito local de León; Juan Pablo Delgado, esposo del anterior y candidato de MC a la presidencia municipal de León; Ricardo García, candidato del PVEM al IV distrito local de León; Israel Iván Cruz, candidato del PRI a regidor en el municipio de Salamanca; Wera Limón, candidata de MC a regidora en el municipio de León; Angy Elizabeth Rodríguez, candidata de MC a regidora en el municipio de León; Tadeo Sánchez, candidato del PRI a regidor en el municipio de León; David Eduardo Arce, candidato de Morena a regidor en el municipio de León, y Luigy Gaytán, candidato de Morena a regidor en el municipio de León (Coalición Mexicana LGBTTTI+, 2021).

### **Población migrante internacional**

Tal vez el componente más numeroso entre la población en situación de vulnerabilidad sea el de los trabajadores migrantes, en particular los internacionales. Guanajuato ha sido un espacio de expulsión de fuerza de trabajo, al menos desde la revolución armada de 1910-1920, empeorado por la rebelión cristera de 1926-1929 y la “segunda” cristiada en los años treinta (Rionda, 2012).

La población mexicana en el extranjero conforma una de las diásporas más grandes del mundo. Pero es una emigración focalizada en un solo país: los Estados Unidos, en donde vive más del 98% de los paisanos en el extranjero. Según el Buró del Censo de los EUA (US Census Bureau, 2018), en el año 2018 once millones 171 mil 893 personas que habitaban en ese país habían nacido en México. Con datos del padrón electoral mexicano de 2018 (INE, 2018, pág. 8), un 73.4% de la población general tiene 18 años o más. Estaríamos hablando de poco más de ocho millones 200 mil ciudadanos mexicanos con derechos a salvo. A ellos se suma una cantidad difícil de calcular de México-americanos de primera generación, también con derechos.

5 “Rubí pasó a la historia el 11 de marzo del 2016 al convertirse en la primera regidora transgénero de toda América Latina, donde una de sus primeras acciones fue la solicitud de someter a votación un punto de acuerdo para que los otros 15 regidores le llamaran “Rubí” y no con el nombre de varón registrado en su acta de nacimiento” (Adame, 2021)

Hoy día la demografía de los migrantes internacionales guanajuatenses es amplia en sus números. La Secretaría del Migrante y Enlace Internacional del gobierno estatal publicó un informe elaborado por investigadores del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económica) y otras instituciones sobre el fenómeno migratorio en la entidad. De ese informe (Durand, y otros, 2020, págs. 13-14) extraigo algunos datos que juzgo pertinentes para contextualizar el fenómeno:

En términos proporcionales, el aporte de Guanajuato a la emigración de mexicanos oscila históricamente entre 9 y 10%, lo que quiere decir que en Estados Unidos viven aproximadamente entre 1.1 y 1.2 millones de guanajuatenses. Tanto en 2000 como en 2010, Guanajuato ocupa el primer lugar en cuanto a emigrantes a Estados Unidos, 10.61% y 12.48%. En números absolutos la emigración de guanajuatenses en el 2000 fue de 120,266 personas y se redujo a 85,369 en 2010. Es decir, la tendencia en Guanajuato está correlacionada con la tendencia nacional en la reducción de la emigración hacia Estados Unidos. [...]

Dos de cada tres migrantes guanajuatenses en Estados Unidos se ubican en Texas, California e Illinois (67%). Si bien es notoria la concentración en los tres estados mencionados, también es pertinente destacar la gran dispersión de la población migrante que cubre con su presencia toda la geografía de Estados Unidos.

Guanajuato ocupa el tercer lugar en cuanto a captación de remesas a nivel nacional, lo que confirma su participación porcentual de 9.1%, detrás de Michoacán y Jalisco. El subsidio a la economía familiar por parte de los migrantes es muy significativo, incluso a nivel estatal, cuando el total de ingresos del estado de Guanajuato en 2018 fue de 81 mil millones de pesos y el total de las remesas recibidas ese año fue de 59 mil millones de pesos. Las remesas corresponden al 5.5% del PIB de la entidad, lo que pone en evidencia una alta dependencia de las remesas y Guanajuato ocupa, en este rubro, el sexto lugar a nivel nacional.

La enorme mayoría de los paisanos no participa en las elecciones mexicanas, a pesar de que desde 2006 pueden votar por la renovación de la presidencia de la república y las senadurías. Luego de la reforma de 2014, veinte estados han incluido el voto extraterritorial por sus gubernaturas. Once de ellos ejercieron ese derecho en la elección del 6 de junio de 2021. En cinco lo hacen por primera vez.

En la elección presidencial del 2018 sólo emitieron su voto 98,470 mexicanos de fuera, un 54.1% de la lista nominal de residentes en el extranjero. Si calculamos,

con base en la cifra de los 8.2 millones, podemos aventurar que apenas un 1.2% de los mexicanos en EUA ejerció su derecho al voto en el 2018 (INE, 2018, pág. 90).

Del total de integrantes de la LNERE en la jornada de 2018, un 15.79% fueron originarios de la CdMx, 9.08% de Jalisco, un 6.36% de Guanajuato, 5.96% de Puebla, 5.52% del EdoMex, 1.74% de Morelos, 1.40% de Chiapas y 0.57% de Yucatán, entidades que tuvieron elección de gobernador con voto desde el exterior. (INE, 2018b)

En el caso de los guanajuatenses en el extranjero, un total de 11,532 electores se inscribieron en la LNERE; 58.42% hombres y 41.58% mujeres, con una edad promedio de 42 años —en la lista nacional es de 41.48 años—. La gran mayoría de ellos habitaba en los Estados Unidos (92.3%); siguen los que viven en Canadá (2.3%), España (0.9%), Alemania (0.9%), Francia (0.6%), Reino Unido (0.4%), Italia (0.3%), Países Bajos (0.3%) y Chile (0.2). Los guanajuatenses emigrantes que se enlistaron para votar vivían en un total de 50 países (INE, 2018b).

Un 14% de estos votantes guanajuatenses tenían entre 18 y 29 años, rango considerado joven. En cambio, en el padrón nacional —89.8 millones— los jóvenes representan el 29%, cerca de 26.4 millones. En Guanajuato son incluso más: 30.9% del padrón estatal. Esto puede evidenciar que los migrantes mayores fueron los que experimentaron un mayor interés por votar que los migrantes jóvenes, que muchos de ellos tramitaron la credencial para votar sólo para servirse de ella como identificación (INE, 2018b).

Posteriormente a ese proceso electoral, las organizaciones de mexicanos en el exterior se han mantenido muy activas en la promoción del reconocimiento a sus derechos de representación. Durante el proceso electoral 2020-2021, la organización Iniciativa Migrante A.C. y otras tuvieron un importante triunfo con la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados (Sala Superior del TEPJF, 2021), emitida por la sala superior del TEPJF, fechada el 24 de febrero, poco más de tres meses antes de la jornada electoral. Fue resultado de algunos recursos de apelación, entre ellos el SUP-JDC-89/2021 presentado por el presidente de esa asociación, Juan José Corrales Gómez. Se solicitó al INE y después al tribunal que se emitieran acciones afirmativas para que los partidos políticos incluyan en sus listas de diputados por representación proporcional a ciudadanos que habitan fuera del país, como representantes de esa enorme comunidad.

La sentencia obligó al INE a:

1. Diseñar e implementar, a la brevedad, medidas afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a fin de que, en el actual proceso electoral federal, participen dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, cumpliendo con el principio de paridad.

2. Llevar a cabo un estudio respecto de la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en este proceso electoral, a fin de determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. [...] (INE, 2021c)

En consecuencia, el INE emitió los lineamientos para concretar las acciones afirmativas en su acuerdo INE/CG160/2021 del 4 de marzo siguiente. En ese amplio resolutivo se ordenó a los partidos incluir una fórmula de personas migrantes entre los primeros diez lugares de sus cinco listas de candidatos a diputaciones de RP en las cinco circunscripciones. Serían cinco fórmulas, tres de un género y dos de otro, a nivel nacional (INE, 2021c).

Para documentar la calidad de migrante internacional, los aspirantes debieron presentar para su registro la credencial para votar desde el extranjero; su inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero<sup>6</sup>, o membresía activa en organizaciones de migrantes, y/o haber impulsado o promovido la defensa de los derechos de los migrantes, o haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante, o cualquier otra documental que pudiera resultar idónea para acreditar el vínculo, sujeta a valoración de la autoridad.

Las acciones afirmativas aplicadas por el INE a nivel nacional en 2021 enriquecieron sin duda la composición de las cámaras legislativas, en particular la de diputados. El Informe país 2022 incluyó la siguiente tabla:

**Tabla 1. Resultados de las medidas afirmativas, 2021**

Personas	Mujeres	Hombres	Total
Indígenas	9	7	16
Afromexicanas	1	1	2
Discapacitadas	4	0	4
Diversidad sexogenérica	3	0	3
Migrantes	5	5	10

Fuente: (INE, 2022, pág. 73) .

### Participación política de las mujeres

Sobre los derechos políticos de las mujeres, cabe señalar que se ha avanzado mucho a nivel nacional y estatal desde la reforma al artículo 41 constitucional de 2014, cuando se incorporó el principio de paridad en las candidaturas a los poderes legislativos, sin incluir aún a los ayuntamientos. Informan Indira Rodríguez y Dulce María Lara que:

<sup>6</sup> En lo sucesivo LNRE.

La reforma que incluyó la paridad en los ayuntamientos llegó en el año 2017 a nivel local. Si bien el artículo 41 de la CPEUM no había sufrido reformas en términos del principio de paridad desde el 10 de febrero de 2014, el 4 de abril de 2017 la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (CEPG) fue modificada en su artículo 17, apartado A [...]

En concordancia con lo anterior, el 26 de mayo de 2017 se reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (LIPEEG) estableciendo: Artículo 22. [...] Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a diputados, presidentes municipales, síndicos y regidores tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, estos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros y observar las reglas de paridad establecidas en la Constitución del Estado y en esta Ley.

Recapitulando, hasta antes de la incorporación del principio de paridad en el año 2014, lo que regía en materia política electoral en cuanto a los derechos políticos de las mujeres era un sistema de cuotas. Estas diferenciaciones son las llamadas “acciones afirmativas”, implementadas para garantizar derechos que se le han negado históricamente a un grupo en particular: las mujeres.

A partir de 2014 las cuotas quedaron atrás para dar paso al principio constitucional de paridad, eje rector de todas las actividades que realicen los partidos políticos y los órganos electorales. El principio de paridad se utiliza para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de representación política. Es un criterio estipulado en la Ley para asegurar la participación igualitaria en la definición de candidaturas. [...] (Rodríguez & Lara, 2020, págs. 175-176).

Las autoras afirman que ha sido fundamental la creación en 2015 del Comité de Igualdad de Género, No Discriminación y Cultura Laboral dentro del IIEG, “cuyo propósito era implementar acciones que garantizaran la igualdad de oportunidades entre el personal del Instituto y capacitar al funcionariado en temas de igualdad y no discriminación [...]” (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 176).

El 4 de abril y el 26 de mayo de 2017 entraron en vigor reformas a la CEPG [Constitución Política del Estado de Guanajuato] y a la LIPEEG [Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato], respectivamente, en las que se estableció la obligación de los partidos políticos de garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, ya no sólo en diputaciones y regi-

durías, sino en todos los cargos. De esta manera, se cumpliría con el principio de paridad en su vertiente horizontal y vertical.

Con el propósito de cumplir a cabalidad con dicho principio constitucional, el 31 de agosto de 2017 el Consejo General del IEEG emitió los lineamientos en materia de paridad de género y elección consecutiva para la selección y postulación de candidaturas para el Proceso Electoral Local 2017-2018, en los cuales se estableció que, a fin de garantizar la paridad en su dimensión horizontal, tanto cuantitativa como cualitativamente, era necesario determinar los porcentajes de votación que obtuvieron los institutos políticos durante la elección inmediata anterior, en los distritos electorales uninominales en que se divide el estado.

De igual forma, a fin de evitar que a un género le fueran asignados aquellos distritos o municipios en que los partidos políticos hubieran obtenido los porcentajes de votación más bajos, fue necesario clasificarlos en tres bloques —baja, media y alta votación— con el propósito de ubicar las postulaciones de candidaturas en cada bloque de manera paritaria entre los géneros (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 177) .

Otro evento trascendente en este ámbito de ampliación de los derechos políticos de las mujeres fue la creación, el 29 de marzo de 2018, de la Comisión Temporal de Igualdad de Género y No Discriminación, “[...] cuya función principal sería prevenir, visibilizar, sensibilizar y, en su caso, orientar acerca de cualquier acto constitutivo de violencia de género, además de coordinar, difundir y dar seguimiento a actividades que promuevan y visibilicen los derechos políticos de las mujeres en la entidad.” (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 180).

Las autoras juzgan que es necesaria la voluntad efectiva de los partidos políticos para hacer realidad los objetivos de la paridad política de género, por lo que las acciones afirmativas se mantienen como opción necesaria. Sin embargo:

Es importante señalar que el pasado 6 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la CPEUM en materia de paridad. Esta reforma reconoce el derecho de las mujeres a formar parte de las decisiones públicas del país, establece que la mujer y “el hombre” son iguales ante la ley, y señala que la ley determinará la forma de garantizar la paridad de género en los gabinetes del Ejecutivo Federal y de las gubernaturas, así como en la integración de los organismos públicos autónomos. También señala que la integración de las cámaras del Congreso de la Unión se basará en candidaturas bajo el principio de equidad de género y el mismo criterio será utilizado en la elección de

personas a integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta reforma determina que los partidos políticos deberán establecer el principio de paridad en la postulación de sus candidaturas (Rodríguez & Lara, 2020, págs. 184-185).

En lo referente a la violencia política en razón de género, es conveniente señalar que desde el año 2010 se emitió la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato<sup>7</sup> que según su primer artículo:

[...] tiene por objeto establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, estableciendo la coordinación entre las autoridades.

Sin embargo, las autoras antes citadas afirman que

[...] un tema pendiente es el de violencia política contra las mujeres. Es necesario precisar que, ante el aumento de las mujeres participando en la arena pública, mayor parece ser la violencia política electoral en razón de género contra ellas. Por ello, el IEEG ha contribuido a hacer visible esta violencia, a fin de favorecer su erradicación (Rodríguez & Lara, 2020, pág. 186).

Una de esas acciones fue el patrocinio de una investigación (Góngora, Vázquez, & Flores, 2020) que coordinaron tres investigadoras sociales, con base en información recolectada a lo largo del proceso electoral 2017-2018. En las conclusiones de esta amplia exploración, las especialistas aseguran que

(...) el estudio nos permitió confirmar que se presentaron casos de violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato en el periodo estudiado. Las candidatas que participaron en nuestras técnicas de investigación manifestaron vivir acoso psicológico entendido como las actitudes cotidianas individuales o colectivas de menosprecio, condescendencia y humillación, las prácticas normalizadas de exclusión y discriminación de actividades partidistas necesarias para fortalecer su capital político, la imposición y recriminación de adopción de roles de género, así como los gritos, amenazas y otras injurias contra las mujeres, dentro de sus propios partidos.

Una de las hipótesis iniciales entendía como sutiles este tipo de acciones, sin embargo, después del análisis, no consideramos que este adjetivo sea

7 Publicada en la cuarta parte del *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato*, el viernes 26 de noviembre de 2010. [https://t.ly/c\\_iX](https://t.ly/c_iX), consultado el 20 de noviembre de 2022.

correcto para describir el acoso experimentado. Las prácticas de sexismo institucional agravan sobremanera el escenario intrapartidista de las candidatas, de hecho, consideramos que son las principales manifestaciones de violencia política electoral que vivieron las candidatas en este proceso electoral (y suponemos que en los anteriores comicios). Es grave porque las prácticas son estrategias partidistas derivadas de cálculos políticos y electorales, pero discriminan y dejan en condiciones de desventaja a las mujeres que aspiran a una candidatura o que se encuentran conteniendo por el cargo. La hipótesis dos de este estudio propuso que el tipo de violencia predominante era el económico, además del psicológico. No sólo corroboramos la hipótesis, ampliamos el entendimiento de su lógica y mecanismo (Góngora, Vázquez, & Flores, 2020, págs. 241-242).

En cuanto a la efectividad electoral de las candidatas mujeres, y con los resultados de la elección del primero de julio de 2018, es de destacar que las 422 candidaturas registradas para las 36 diputaciones locales, 208 fueron para mujeres (49.3%); una de las cinco candidaturas para la gubernatura correspondió a una mujer; 155 de las 331 candidaturas a presidentas municipales fueron mujeres (46.8%); así como 3 mil 832 de las 7 mil 658 candidaturas a regidurías titulares y suplentes (50%), y de igual manera 398 de 757 candidaturas a sindicaturas titulares y suplentes (52.6%). (IEEG, 2019, pág. 222)

Las candidaturas ganadoras correspondieron a un hombre como gobernador; 36 diputadas locales titulares y suplentes de un total de 72 (50%); 13 presidentas municipales contra 33 hombres (39.4%); 70 síndicas contra 104 síndicos titulares y suplentes (40.2%); y 394 regidoras ante 442 regidores titulares y suplentes (47.1%) (IEEG, 2019, pág. 223).

En las elecciones del 2021, 14 alcaldesas resultaron electas: un pequeño avance con relación al proceso anterior. También obtuvieron el triunfo diez candidatas a diputaciones locales de mayoría, de un total de 22. Con las curules de representación proporcional, sumaron 18 diputadas sobre un total de 36: paridad completa. De las 52 sindicaturas, lograron 32, y 226 de las 418 regidurías<sup>8</sup>.

A partir del 10 de octubre de 2021, cuando 14 candidatas protestaron el cargo de presidentas municipales, han gobernado en los municipios de Guanajuato 54 mujeres desde que Virginia Soto fue electa presidenta municipal de Dolores Hidalgo en 1958.

8 Lo anterior disponible en <https://ytuporquevotas.ieeg.mx/i-6-resultados/> consultado el 20 de noviembre de 2022.



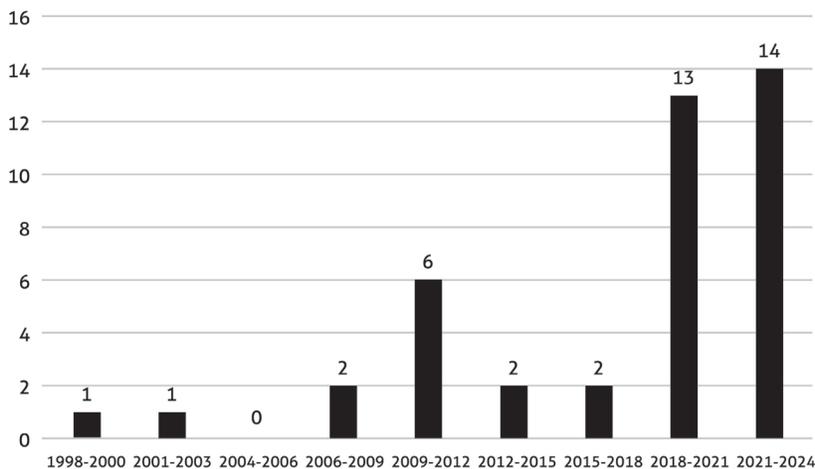
Antes de 1997, habían gobernado pocas mujeres:

**Tabla 2. Presidentas municipales en el estado de Guanajuato previas a 1997**

No.	Nombre	Municipio	Periodo
1	Virginia Soto Rodríguez	Dolores Hidalgo CIN	1958-1960
2	Amelia Cebrián C.	Apaseo el Grande	1961-1962
3	María de los Ángeles Contreras Martínez	Tarimoro	1961-1962
4	Socorro Rubio Gutiérrez	San José Iturbide	1974-1976
5	Elisa López Luna Polo	Guanajuato	1977-1979
6	Consuelo Soto	Tarandacua	1977-1979
7	María del Rosario López Carmona	Manuel Doblado	1979-1982
8	Beatriz Pérez Arellano	Manuel Doblado	1983-1985
9	Ma. Esther Salinas	Romita	1983-1985
10	Cecilia Novoa Guzmán de González	Cortazar	1986-1988
11	Ma. Guadalupe Ortega Europa	Jerécuaro	1986-1988
12	Martha Estela Tello Castillo	Tierra Blanca	1989-1991
13	Guadalupe López Medina	Santa Catarina	1992-1994

Fuente: Luis Ernesto Camarillo Ramírez, con datos del archivo del Congreso del Estado de Guanajuato.

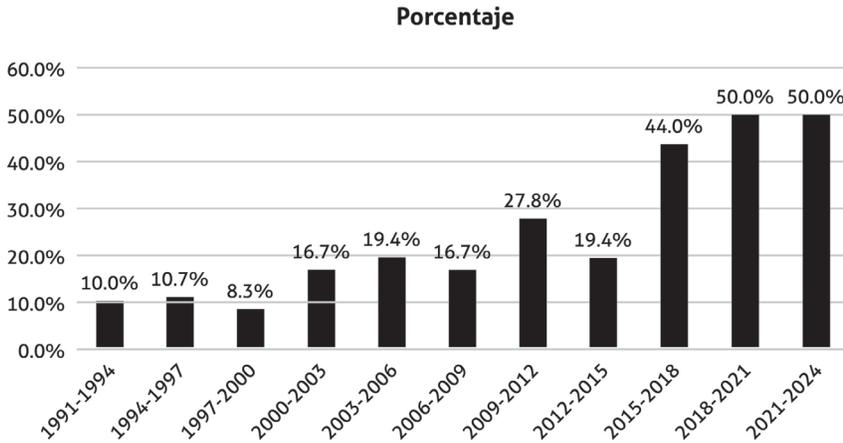
**Gráfica 1. Número de ayuntamientos presididos por mujeres en el estado de Guanajuato, 1998-2024**



Fuente: elaboración propia con datos del IEEG



**Gráfica 2. Porcentaje de diputaciones locales en las legislaturas de Guanajuato, 1991-2024**



Fuente: (TEPJF-ONU, 2017, pág. 13) actualizado por el autor.

### III. Los derechos políticos de los indígenas en Guanajuato

Desde el levantamiento indígena zapatista del uno de enero de 1994, nuestro país ha experimentado un avance substancial en el reconocimiento de derechos humanos de los pueblos originarios: el derecho a su autogobierno, a su libre determinación y su autonomía, así como el derecho a la identidad, entendida esta como la percepción individual y grupal de pertenencia a un conjunto social relativamente homogéneo, que comparte elementos simbólicos y materiales, que a su vez constituyen sus referentes culturales.

El 14 de agosto de 2001 se publicó una trascendente reforma al artículo segundo constitucional. Se comienza reconociendo que la Nación Mexicana —así, en mayúsculas— es única e indivisible, pero que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” Define que “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” Ordena que

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”

En términos prácticos, la reforma a la Constitución vinculó a las entidades federativas a legislar para la ampliación de los derechos de identidad cultural y de representación política de las comunidades indígenas. En Guanajuato se emitió la Ley de Protección a los Pueblos y Comunidades Indígenas<sup>9</sup> en marzo del 2011, que ordenó la integración del Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas de Guanajuato (PPyCIG)<sup>10</sup> y el establecimiento del Consejo Estatal Indígena (CEI) (Congreso del Estado de Guanajuato, 2011).

Guanajuato es una entidad que se ubica en el centro del país que hoy denominamos México. Históricamente, su territorio fue un espacio de frontera entre dos áreas culturales que los antropólogos sociales y los etnohistoriadores denominan Mesoamérica y Aridoamérica. Es decir, entre el área cultural mesoamericana, poblada mayormente por pueblos agrícolas y sedentarios, poseedores de culturas avanzadas, con instituciones consolidadas y una desarrollada división social del trabajo; frente a otra área cultural que comprendía el norte profundo, con pueblos nómadas y seminómadas que basaban su sustento en la caza y la recolección. El espacio del actual Guanajuato fue fronterizo porque experimentó las expansiones y retracciones de ambas áreas culturales, que reaccionaban a los cambios ecológicos cíclicos: en periodos de abundancia de agua y lluvias, Mesoamérica se expandía al norte, más allá del río Lerma; en tiempos de sequía se retraía hacia el sur y el oriente, dejando el espacio a las etnias denominadas chichimecas, mejor adaptadas a las temporadas de estiaje (Jiménez Moreno, 1944).

La colonización europea representó una expansión de las etnias mesoamericanas hacia los territorios occidentales y norteños. Gracias a las técnicas de cultivo y producción traídas del viejo mundo, así como los animales de tiro y de granja, se pudo explotar más eficazmente las riquezas minerales, agrícolas y ganaderas de ese norte profundo, denominado la Gran Chichimeca (Jiménez Moreno, 1944) (Wolf, 1972) (Rionda Arreguín, 1986) (Palerm, 2008 [1980]) (Rionda, 1990).

Gracias a sus riquezas mineras y agrícolas, los pueblos y villas de lo que comenzó a conocerse como el Bajío se vieron poblados aceleradamente en los siglos coloniales; los peninsulares lideraban el proceso, pero fueron acompañados de

<sup>9</sup> En adelante LPPyCIEG.

<sup>10</sup> Disponible en [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/20121102\\_SEDESHU\\_Padron\\_de\\_comunidades\\_indigenas\\_del\\_estado\\_de\\_guanajuato\\_2012.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/20121102_SEDESHU_Padron_de_comunidades_indigenas_del_estado_de_guanajuato_2012.pdf) consultado el 2 de enero de 2020.

pobladores nahuas, otomís, mazahuas y purépechas, así como de africanos. En consecuencia, dio inicio el mestizaje regional, el abandono paulatino de las lenguas originarias y la formación de una identidad cultural nueva y combinada, la de los mexicanos. Eso ayuda a comprender el nacimiento del nacionalismo en este entorno geográfico, y el inicio del movimiento independentista.

Sin embargo, las comunidades de origen indígena supieron preservar sus costumbres, lenguas e identidades, aunque siempre padecieron las tendencias hacia la asimilación —convertidas incluso en política indigenista oficial en los siglos XIX y XX— y la negación de su singularidad. Todavía es posible encontrar rasgos culturales originarios en poblaciones del noreste —chichimeca jonaz—, el oriente —otomí— y el sur —purépecha (Rionda Arreguín, 1986).

Además, por su actual dinamismo económico, el estado de Guanajuato se ha convertido en espacio de atracción de población proveniente de las regiones indígenas del país. En particular de Hidalgo, EdoMex, Michoacán, Puebla, Guerrero, Oaxaca y otros estados. Esta población se ha asentado en las principales ciudades de la entidad, y aunque suelen ubicarse en los mismos rumbos y colonias, no forman comunidades.

No son poblaciones numerosas, pero sí significativas en términos simbólicos y de justicia social. Además, la definición de la calidad de “indígena” es imprecisa y ha cambiado con el tiempo. Hasta hace poco se asumía el criterio lingüístico, particularmente en los censos: se consideraba indígena a quien hablase una lengua nativa. Con esta pauta, el censo de 2010 registró 15 mil 204 personas mayores de tres años en Guanajuato, la mayoría provenientes de fuera del estado y concentradas en las grandes ciudades. Pero a partir de la reforma del artículo segundo constitucional en 2001, el nuevo criterio es la auto adscripción: es indígena quien se considera como tal. Con esta visión, en 2012 se integró el PPyCIG, que incluye a 96 comunidades de 13 municipios de Guanajuato, que suman 67 mil 240 habitantes, un 1.3% del total estatal (INEGI, 2013).

Todos estos asentamientos tienen raigambre histórico-cultural otomí-pame o chichimeco-jonaz. Hay que considerar que los indígenas inmigrantes —mixtecos, nahuas, mazahuas, mixes, etcétera— no son incluidos en este padrón y representaron, según el criterio lingüístico del censo de 2010, 15 mil 204 personas de tres años o más, hablantes de 45 lenguas, 0.3% de la población de esa edad,<sup>11</sup> la mayor parte de ellos viviendo en zonas urbanas.

El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) informó al IEEG que, con base en la *Encuesta Intercensal 2015* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015), se tiene estimada una población originaria en Guanajuato de

11 5 millones 132 mil 574 personas.

29 mil 863 personas, un 0.5% de la población total de 5 millones 853 mil 677 habitantes. El mayor asentamiento se localiza en el municipio de San Luis de la Paz, con un porcentaje del 3.5%, y en Tierra Blanca, con un 2.5% de sus poblaciones totales.

La población originaria está concentrada en comunidades de los municipios de San Luis de la Paz —en particular Misión de Chichimecas—, Victoria, Tierra Blanca —destaca la congregación de Cieneguilla—, San Miguel Allende, Comonfort y otros ocho. Por otra parte, la población inmigrante, que es procedente de Hidalgo, Guerrero, Oaxaca, Estado de México, Michoacán, Puebla y otras entidades. El componente nativo pertenece a la etnia chichimeco-jonaz (*ézaɾ*) y a la otomí-pame (*xi'ui*). Los inmigrantes son mixtecos (*ñuu savi*), zapotecos (*diudzaj*, *binni záa*), mexicanos (*nahua*), mixes (*ayook*), mazahuas (*j'ñatio*), tarascos (*p'urhépecha*), huicholes (*wirr'árika*) y mayas en sus diversas variedades (Jasso Martínez & Rionda, 2017).

#### IV. La ley estatal indígena

La Ley para la Protección de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato (LPPyCIEG) de 2011<sup>12</sup>, asume la existencia de ambos componentes: las etnias nativas y las inmigrantes. Reconoce su derecho al respeto de sus valores y su identidad. Se supera el enfoque asistencialista del viejo indigenismo y asume que los indígenas son ciudadanos no sólo con los mismos derechos, sino también acreedores a la protección del Estado para la preservación y dinamización de sus lenguas, sus usos, su cosmovisión y su autonomía relativa. Para determinar a quiénes corresponden las disposiciones de esta ley, se asume el criterio de que va dirigida a aquellos individuos o colectividades con conciencia de su identidad indígena. El criterio lingüístico quedó superado: basta con reconocerse indígena en función de sus orígenes, tradiciones e identidad.

Es una norma que reconoce la personalidad, capacidad y voluntad de las comunidades indígenas para regirse y organizarse en su fuero interno mediante los usos y costumbres que dicta su cultura ancestral; ello excepto cuando algunos elementos de esa cultura contradigan al derecho general instituido o violen derechos humanos y garantías constitucionales, como lo es la participación de la mujer en el ámbito público. Sabemos que en las sociedades indígenas sigue siendo difícil que los varones reconozcan derechos a las mujeres, pero eso tiende a cambiar rápidamente.

12 Expedida por la LXI Legislatura, publicada en el *Periódico Oficial* número 56, segunda parte, el 8 de abril de 2011. Última Reforma: P.O. 190, décima tercera parte, 21 de septiembre de 2018.

**Tabla 3. Población indígena de los municipios del PPyCIG 2010**

No.	Municipios registrados en el padrón	Población total de 3 años o más	Población de habla indígena de 3 años o más	Población total	Población de comunidades en el padrón	% Población en el padrón sobre población total
1	Apaseo el Alto	60,377	126	64,433	8,386	13.0%
2	Atarjea	5,248	2	5,610	1,109	19.8%
3	Comonfort	72,835	192	77,794	10,276	13.2%
4	Dolores Hidalgo CIN	137,550	279	148,173	5,259	3.5%
5	Salvatierra	91,655	284	97,054	1,764	1.8%
6	San Luis de la Paz	107,568	2,273	115,656	8,178	7.1%
7	San Miguel de Allende	149,447	629	160,383	10,234	6.4%
8	Santa Catarina	4,761	5	5,120	178	3.5%
9	Tierra Blanca	16,972	2,090	18,175	10,723	59.0%
10	Valle de Santiago	132,700	135	141,058	2,635	1.9%
11	Victoria	18,546	40	19,820	5,824	29.4%
12	Villagrán	52,227	137	55,782	1,676	3.0%
13	Xichú	10,785	13	11,560	998	8.6%
		<b>787,911</b>	<b>6,205</b>	<b>920,618</b>	<b>67,240</b>	<b>7.3%</b>

Fuente: (INEGI, 2013) con procesamiento del autor.

Los sujetos de protección de la ley son los indígenas, pero más que en lo individual, como comunidad. Esto último es inquietante, porque una gran cantidad vive en las manchas urbanas de los municipios desarrollados, sin formar comunidades en sí, excepto cuando se concentran en colonias de precaristas, como las cercanas a las vías y la estación de ferrocarril en León —colonias 10 de Mayo, Morelos y Lomas de Guadalupe—. Según los datos del último censo, son más de cinco mil indígenas inmigrantes en ese municipio, que difícilmente forman comunidades. Lo mismo sucede con los más de 2 mil 600 que habitan en Irapuato, y otro tanto en Celaya, o los 700 que viven en Guanajuato capital. En todas esas ciudades los indígenas son “invisibles”, y están expuestos a los abusos de las autoridades locales, en particular las extorsiones de policías y agentes de fiscalización (Jasso Martínez I. J., 2011, págs. 1131-1132).

El componente indígena de la población es sujeto de derechos políticos, sociales y culturales, largamente conculcados o negados. El inconsciente colectivo nos hace asumir que todo mexicano es mestizo, homogéneo y castellanizado. Insistimos en la vieja convicción del nacionalismo de los siglos XIX y XX de que la Nación — con mayúscula— es única e indivisible, basada en valores culturales y una historia en común. Hay que reconocer que esa nación es una “comunidad imaginada” —en términos de Benedict Anderson (Anderson, 1993)—, una invención que respondió a un proyecto político “mexicanista” excluyente. Los hechos de la realidad lo desmienten: México es pluricultural y multinacional, y la población originaria y sus culturas han sobrevivido al etnocidio, y hoy demandan su lugar en el concierto político, nacional y regional.

En la LPPyCIEG, la libre determinación se entiende como “el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para autogobernarse y tener su propia identidad como pueblo, y decidir sobre su vida presente y futura” (artículo 6). También, en su artículo 10, mandata que “El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas de acuerdo a sus *sistemas normativos internos*, para el ejercicio de sus formas internas de gobierno; regular y solucionar sus problemas y conflictos, decidir sobre las faenas y en general, sobre todas las actividades de beneficio común.” Pongo en cursivas la única referencia a “sistemas normativos internos” para elegir a sus autoridades. Y este concepto es definido en el glosario como:

[...] el conjunto de normas orales o escritas, procedimientos y autoridades de carácter consuetudinario, que los pueblos y las comunidades indígenas reconocen como válidas y aplican para regular sus actos públicos y privados, prevenir y resolver los conflictos internos, así como para delimitar los derechos y las obligaciones, siempre que no constituyan violaciones a los derechos humanos, respeten las garantías individuales y la dignidad e integridad de las mujeres.

Pero la representación política de las comunidades no es tratada más que de una manera muy escueta en el artículo 12, y sólo refiriéndose a los municipios: “En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo.” Pero son simples representantes, sin facultades ni una personalidad jurídica bien definida. Prácticamente, equivalen a los delegados municipales. Una auténtica representación ante el municipio podría darse mediante la asignación de regidurías indígenas, como una medida de acción afirmativa. Pero eso parece todavía muy lejos, como veremos más adelante en este texto.

En síntesis, este instrumento reconoce derechos políticos, como el de elegir conforme a su sistema normativo interno a sus autoridades comunitarias (artículo 10), también la facultad de elegir representantes ante el ayuntamiento (artículo 12), ejercer su autonomía (artículo 15), el derecho a la consulta “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (artículo 35), el respeto a los derechos de los indígenas inmigrantes (artículo 53) y el reconocimiento al Consejo Estatal Indígena (CEI) como órgano de consulta (artículo 69).

## V. La reforma electoral de 2020

A fines de mayo de 2020, pocos meses antes de dar inicio el proceso electoral 2020-2021, el Congreso aprobó una reforma electoral, por la que se agregó un artículo 184bis a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG), referida a los derechos indígenas (LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 2020). Para ello se había convocado antes a un ejercicio de consulta con el CEI, que por motivo de la pandemia se debió realizar de manera parcial. El Congreso se acogió a lo ordenado por el artículo 69 de la LPPyCIEG: “Se reconoce al Consejo Estatal Indígena del Estado de Guanajuato como órgano de consulta de los pueblos y las comunidades indígenas.” No se pudo realizar la consulta con los alcances que ordenan las normas federales e internacionales.

La redacción del artículo fue la siguiente:

Artículo 184 Bis. En las planillas cuyo registro se solicite para integrar ayuntamientos de municipios en que la población indígena originaria registrada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el último Censo General de Población y Vivienda exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes incorporarán al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. Lo anterior se tendrá por cumplido si en la planilla la candidatura al cargo de la presidencia municipal o en la fórmula de síndico son personas indígenas.

En las planillas para ayuntamientos en que la población indígena originaria registrada sea menor del veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes procurarán incluir en su planilla a personas indígenas.

Por su parte, el IEEG, a través de su Comisión de Reglamentos, quiso ampliar los derechos de representación indígena más allá de lo estipulado por el artículo 184 bis. Para ello aprobó un “Proyecto de Reglamento para el Registro de Candidaturas de Personas Indígenas” mediante su acuerdo CTRNE/002/2020 del 4 de agosto. En este proyecto de reglamento se definían dos acciones afirmativas.

La primera consistía en que, conforme a los datos de la encuesta intercensal 2015 del INEGI, solamente el municipio de Tierra Blanca se ubicaba en el supuesto jurídico establecido en el artículo, pues el 80% de su población se auto adscribía como indígena. Pero en esa encuesta<sup>13</sup> únicamente se incluía información de tres municipios con comunidades indígenas inscritas en el PPyCIG: San Luis de la Paz, Santa Catarina, y Tierra Blanca, con porcentajes de población indígena del 11.7%, 21.4% y 80%, respectivamente. La única información con que se contaba sobre la población indígena en los municipios referidos es la que forma parte del PPyCIG, a su vez retomados del Censo 2010.

La primera acción afirmativa propuesta en el proyecto de reglamento consistía en que, para los municipios con comunidades indígenas inscritas en el padrón respecto a los cuales no se señala un porcentaje de población indígena en la Encuesta Intercensal 2015, se tomara como base para su determinación la población indígena registrada en el PPyCIEG, cuyo origen es el Censo 2010 (INEGI, 2013). Eso permitiría adicionar al municipio de Victoria, entre los que es mandatario incluir al menos una fórmula indígena, para sumar un total de dos municipios.

La segunda acción afirmativa consistía en que la obligación anterior fuese de dos fórmulas, en lugar de una, para atender la equidad de género, según el artículo 6° del proyecto, que cito a continuación:

Artículo 6. En los municipios en que la población indígena registrada por el INEGI en el último censo exceda el veinticinco por ciento y el municipio esté contemplado en el padrón, los partidos políticos, coaliciones y aspirantes a candidaturas independientes deberán incorporar, al menos, dos fórmulas de candidaturas a regidurías integradas por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, de las cuales al menos una corresponderá a mujeres indígenas. Lo anterior se tendrá por cumplido si en la planilla se postula a una mujer indígena a la presidencia municipal o mujeres indígenas a una fórmula de sindicatura.” [Énfasis agregado].

El Consejo General del IEEG aprobó un “Protocolo para la Consulta Previa, Libre, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe a los Pueblos y Comunidades

13 Al ser una encuesta, se levantó conforme a una muestra estadística de municipios a nivel nacional, por lo que no abarcó a la totalidad.

Indígenas Pertenecientes al Estado de Guanajuato”, sometiendo a consideración en particular las dos acciones afirmativas. Ese protocolo y el proyecto de reglamento fue sometido a la consideración del CEI, que lo aprobó. El proyecto se presentó impreso en las lenguas española, chichimeca jonaz y otomí hñähñu, con videos y materiales explicativos.

La consulta se llevó a cabo mediante la realización de cuatro foros: el primero el 18 de agosto en Celaya; el segundo el 2 de agosto en San Miguel de Allende; el tercero el 24 de agosto en Tierra Blanca, y el cuarto el 26 de agosto en Victoria. Se buscó escuchar tanto a personas integrantes de las comunidades indígenas como a sus autoridades, y de esta forma tener el mayor número posible de opiniones en un contexto de emergencia sanitaria sobre la propuesta de reglamento, y así garantizar sus derechos político-electorales. De igual forma, se sostuvieron dos reuniones con el CEI para desarrollar la consulta atendiendo al artículo 69 de la LPPyCIEG.

Fungió como órgano garante de la consulta la Procuraduría Estatal de los Derechos Humanos; como órganos técnicos la Secretaría de Desarrollo Social y Humano estatal y el INPI, delegación Querétaro. Sus representantes acudieron a todos los foros y levantaron sendas actas. También se abrió un microsítio con toda la información necesaria, además de la consulta en línea con cinco preguntas detonadoras.

A pesar de todo el esfuerzo institucional para socializar esta acción afirmativa, inopinadamente la Unidad Jurídica del IEEG presentó a la consideración de los consejeros del IEEG, así como a los representantes de los partidos políticos, un nuevo proyecto de acuerdo para aprobar el reglamento, donde se eliminaba la segunda acción afirmativa contenida en su artículo sexto. Para este autor esto significó una sorpresa mayúscula, pues la consulta había girado en torno de esa propuesta en especial. Pareció evidente que fuerzas político-partidistas habían ejercido presiones sobre el consejero presidente y éste sobre algunos consejeros, para asegurar mayoría en la aprobación de este cambio. A pesar de los debates que se desarrollaron en mesa de trabajo de consejeros y en mesa con partidos políticos, el nuevo proyecto fue sometido al Consejo General en su sesión del 4 de septiembre del 2020. Este autor votó en contra de la totalidad del acuerdo, y presentó un voto particular. El acuerdo CGIEEG/038/2020 fue finalmente aprobado por cuatro votos a favor y tres en contra (Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 2020).

No cuento con información sobre cuántos candidatos a regidores con identidad indígena fueron postulados por los partidos políticos en los comicios locales de 2021. Pero al ser obligatoria la postulación de una fórmula solamente en el municipio de Tierra Blanca, y sólo opcional en los trece municipios con presencia indígena, es evidente que fueron muy pocos, si existieron.

El gobernador multicultural indígena de Guanajuato, Mauricio Mata Soria, originario de Misión de Arnedo en el municipio de Victoria, interpuso el 18 de sep-

tiembre de 2020 un Juicio de Protección de los Derechos Políticos del Ciudadano (JPDC-55/2020) ante el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato (TEEG). En ese recurso se combate el proceso de consulta y aprobación del reglamento del IEEG para el registro de candidaturas indígena, señalando como agravios:

- a) La consulta no es informada ni culturalmente adecuada, en tanto que:
  - Discrimina a personas indígenas migrantes y a las que no están inscritas en el padrón.
  - La difusión de la convocatoria no se tradujo a todas las lenguas.
- b) Violación a los artículos 1 y 2 de la Constitución federal en virtud que el instituto carece de facultades para autorizar al consejo indígena para expedir constancias de pertenencia comunitaria.
- c) Omisión del instituto de fundar y motivar la opinión referente a que se integre un nuevo padrón como resultado de la consulta.
- d) Omisión del consejo general para señalar cómo verificó el carácter de autoridad indígena con que contaban las personas a las que visitó en la etapa informativa y cómo se estableció el carácter con que participaron los asistentes en la etapa consultiva.
- e) El párrafo tercero del artículo 184 Bis de la ley electoral local resulta restrictivo y desproporcionado, por lo que solicita su inaplicación.
- f) Violación a los principios de paridad y progresividad en la emisión del reglamento.
- g) Desproporcionalidad del porcentaje para la postulación de candidaturas indígenas.
- h) Omisión del instituto de establecer una medida afirmativa para la representación de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos a diputaciones locales en el Congreso del Estado.

En su sentencia del 12 de noviembre de 2020, el TEEG sobreseyó en parte las quejas expresadas por los representantes indígenas, excepto el agravio h), sobre la representación en el poder legislativo local. El tribunal ordenó modificar el acuerdo CGIEEG/038/2020, para integrar la necesidad de explorar alternativas para la inclusión de indígenas en las candidaturas a las diputaciones locales por ambos principios.

[...] este tribunal advierte que no existe regulación que haga efectivos los derechos político-electorales de los pueblos indígenas respecto a candidaturas para diputaciones locales, pues si bien las normas existentes no limitan ni restringen sus derechos conforme a lo establecido en la fracción III del apartado A del artículo 2 de la Constitución federal en relación con el párrafo noveno del artículo 1 de la Constitución local, lo cierto es que no se garantiza su participación. (pág. 64 de la sentencia).

Y en sus efectos la sentencia ordena:

[...] se da vista al Congreso del Estado de Guanajuato y al instituto para que realicen las adecuaciones atinentes en materia de derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas respecto de las postulaciones para diputaciones locales. Por lo anterior, se les vincula para que en ejercicio de las facultades de libertad de configuración legislativa y de acuerdo con su agenda antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonicen las disposiciones necesarias a fin de tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas, para hacer efectiva y real su participación en la vida democrática del Estado, de conformidad con lo señalado en esta resolución.

Esta sentencia ha obligado al congreso estatal y al IEEG a emprender un trabajo de análisis de las mejores alternativas para facilitar la inclusión indígena en el poder legislativo. El 30 de septiembre de 2020 El IEEG emitió su acuerdo CGIEEG/084/2020, ordenando a su Comisión de Reglamentos emprender las acciones necesarias para avanzar en ese objetivo.

Pero tal vez lo más sustancial es que la sentencia ordenó “modificar las citas contenidas en el considerando 7, primer párrafo, inciso v), del acuerdo CGIEEG/038/2020” [con el que se aprobó el Reglamento de Registro de Candidaturas Indígenas], para que se exprese de la siguiente manera:

[...] en los municipios con más del 25% –veinticinco por ciento– de población indígena, los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deben incluir al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista. [Énfasis añadido].

Me parece que ese ligero cambio reivindica parcialmente la segunda acción afirmativa que sometimos a consulta en agosto de 2020, y que fue eliminada inopinadamente en el proyecto de reglamento que se aprobó por mayoría.

El IEEG ha venido desarrollando entre agosto y octubre de 2022 un nuevo ejercicio de acercamiento a las personas y comunidades indígenas de la entidad, mediante cinco “mesas de diálogo de carácter regional para la implementación de acciones afirmativas a fin de garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado”. Se consultó a los participantes en las mesas sobre la mejor vía para ello: las candidaturas por mayoría simple —por distritos uninominales— o por representación proporcional —o listas de candidatos—. También se cuestionó sobre

la “autoadscripción calificada” y los documentos que deben respaldar la calidad de indígena de los candidatos. Es claro, ambas cuestiones no son de fácil comprensión, ni siquiera para personas con un alto nivel educativo, pues se trata de términos especializados del derecho electoral.

Los convocados, en su mayoría, no contaban con los fundamentos, experiencia o conocimiento para poder emitir una opinión mínima sobre esas materias. Como era de esperarse, las respuestas reflejaron la poca comprensión que provocaban las preguntas. En este sentido, la consulta no reunió la condición de ser culturalmente adecuada.

Independientemente de la utilidad de este nuevo ejercicio, que será de difícil procesamiento, yo me pregunto si la mejor representación de las poblaciones originarias puede darse en el ámbito legislativo, muy cargado de intereses de camarillas estatales, o si mejor se ampliara su participación en los ayuntamientos.

## VI. Conclusiones

El proceso de reconocimiento y ampliación de los derechos indígenas en Guanajuato todavía es un proceso en dificultoso desarrollo. Hay un temor evidente a legislar y reglamentar a fondo en este tema, tal vez debido a la tradicional actitud de discriminación en función a la pertenencia étnica, y a un racismo soterrado entre la clase política hegemónica en la entidad.

Aunque en otras entidades del país se exploran y ejecutan legislaciones y acciones afirmativas que están marcando el rumbo para la integración política de los pueblos originarios, y muy en particular de sus mujeres, en Guanajuato las “buenas conciencias” del criollismo y mesticismo locales desdeñan la posibilidad de reconocer la deuda histórica que se ha acumulado por siglos. No se trata de los números poblacionales de este conjunto social. Es un compromiso con la justicia hacia pueblos que aún padecen segregación social, económica, cultural y política, manteniendo a sus comunidades en una pobreza secular que los ha obligado a sumarse a las corrientes migratorias, tanto internas como internacionales.

## Fuentes de información

- Adame, W. (4 de 05 de 2021). *Rubi Araujo busca ser la primera Diputada Transgénero en Guanajuato*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Milenio: <https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/rubi-araujo-busca-diputada-transgenero-guanajuato>
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica, Breviarios 498.

- Coalición Mexicana LGBTTTTI+. (2021). *Candidaturas LGBTTTTI+ Elecciones en México 2021*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Coalición Mexicana LGBTTTTI+: <https://sites.google.com/view/candidaturaslgbttti/diputaci%C3%B3n-federal>
- Congreso del Estado de Guanajuato. (8 de 04 de 2011). *Ley de Protección a los Pueblos y Comunidades Indígenas de Guanajuato*. Recuperado el 10 de 08 de 2022, de Congreso del Estado de Guanajuato: <https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/pdf/1568/20181010.pdf>
- D'Artigues, K. (19 de 05 de 2021). *Quiénes son, de qué partido y de qué estado son los y las candidatas con alguna discapacidad en México*. Recuperado el 6 de 10 de 2022, de Yo también. Discapacidad con todas sus letras: <https://www.yotambien.mx/actualidad/quienes-son-de-que-partido-y-de-que-estado-son-los-y-las-candidatas-con-alguna-discapacidad-en-mexico/>
- Durand, J., Schiavon, J. A., Cárdenas Alaminos, N., Jacobo, M., Arias, P., Terán, D., & Vilches Hinojosa, M. (2020). *El fenómeno migratorio en guanajuato: diagnóstico y propuestas de política pública*. Guanajuato: Secretaría del Migrante y Enlace Internacional y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Góngora, V., Vázquez, V., & Flores, D. (2020). *Violencia política electoral contra las mujeres en Guanajuato. Análisis del proceso 2017-2018*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- IEEG. (2019). *Memoria del proceso electoral 2017-2018*. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- INE. (2018). *Numeralia del proceso electoral 2017-2018*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 30 de 10 de 2022, de <https://ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>
- INE. (1 de 07 de 2018b). *Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General, sobre el número de votos emitidos por Ciudadanos Residentes en el Extranjero...* Recuperado el 15 de 08 de 2022, de Instituto Nacional Electoral - Votoextranjero.mx: <https://votoextranjero.mx/documents/52001/280042/Informe+Lista+con+adenda+final.pdf>
- INE. (15 de 01 de 2021). *Acuerdo INE/CG18/2021*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional Electoral: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>
- INE. (15 de 01 de 2021b). *Establece INE acciones afirmativas para la participación de grupos vulnerables en elecciones 2021*. Recuperado el 06 de 10 de 2022, de Instituto Nacional Electoral: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/01/15/establece-ine-acciones-afirmativas-para-la-participacion-de-grupos-vulnerables-en-elecciones-2021/>

- INE. (16 de 03 de 2021c). *Acuerdo INE/CGI60/2021*. Recuperado el 15 de 08 de 2022, de Diario Oficial de la Federación: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5613613&fecha=16/03/2021#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613613&fecha=16/03/2021#gsc.tab=0)
- INE. (2022). *Informe país 2020: el curso de la democracia en México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INE. (08 de 2022). *Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Federal 2023-2024*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional Electoral: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/141933/coe-6se-25-08-2022-p06.pdf>
- INEGI. (2013). *Censo General de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 01 de marzo de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI. (2015). *Encuesta intercensal 2015*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Recuperado el 01 de 06 de 2022, de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825078966.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf)
- INEGI. (2016). *Panorama sociodemográfico de Guanajuato 2015*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 01 de marzo de 2020, de <https://inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825082192>
- INEGI. (2020). *Tabulados interactivos*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad\\_Discapacida-d\\_01\\_1188e9e7-ad98-4941-a4e0-14abf8c08255](https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Discapacidad_Discapacida-d_01_1188e9e7-ad98-4941-a4e0-14abf8c08255)
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de su Libertad*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Geografía y Estadística: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021\\_gto.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_gto.pdf)
- INEGI. (28 de 06 de 2022). *Comunicado de prensa 340/22*. Recuperado el 5 de 11 de 2022, de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endiseg/Resul\\_Endiseg21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endiseg/Resul_Endiseg21.pdf)
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (2020). ACUERDO CGIEEG/038/2020 mediante el cual se aprueba el Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas y se informa a los partidos políticos los municipios en los que deberán postular fórmulas de candidaturas integradas por personas indígenas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. <https://www.ieeg.mx/documentos/200904-extra-acuerdo-038-pdf/>
- Jasso Martínez, I. J. (septiembre de 2011). Vulnerabilidad y población indígena en León, Guanajuato. *Ide@as CONCyTEG*, 6(75), 1113-1136.

- Jasso Martínez, I., & Rionda, L. M. (2017). Análisis de la Ley Indígena en Guanajuato a tres años de su aprobación. Alcances y limitaciones. En M. Ventura Patiño, & J. Uzeta Iturbide, *Derechos indígenas en disputa. Legislaciones estatales y tensiones locales en México* (págs. 227-254). Zamora: El Colegio de Michoacán y El Colegio de San Luis.
- Jiménez Moreno, W. (1944). La colonización y evangelización de Guanajuato en el siglo XVI. *Cuadernos Americanos, Año III, No. 1*, 29.
- LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato. (2020). Decreto 187. <https://www.congresogto.gob.mx/decretos?page=17>
- Palerm, Á. (2008 [1980]). *La formación colonial mexicana y el primer sistema económico mundial* (3a ed.). México: CIESAS, UAM y UIA. Recuperado el 01 de 03 de 2022, de [https://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/Libros\\_CCA/antropologiaymarxismo.pdf](https://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/Libros_CCA/antropologiaymarxismo.pdf)
- Rionda Arreguín, I. (6-11 de octubre-noviembre 16 entregas de 1986). El encuentro hispano-indígena en Guanajuato en el siglo XVI. *A.M. de Guanajuato*.
- Rionda, L. M. (1990). Las culturas populares guanajuatenses ante el cambio modernizador. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 79-115.
- Rionda, L. M. (2012). Marco histórico y medioambiental de la migración guanajuatense: reparto agrario, crisis hidráulica y el origen de la movilidad laboral. En J. A. Rodríguez González (Ed.), *Memoria de la Ira. Bienal Territorios en movimiento. Actores e Instituciones en el Desarrollo Local*. León: Universidad de Guanajuato.
- Rodríguez, I., & Lara, D. (2020). Acciones del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para garantizar el principio de paridad en el proceso electoral local 2017-2018. En S. López, *Aportaciones del Instituto Electoral de Guanajuato a la democracia estatal y nacional* (págs. 171-188). Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Sánchez, M. (2005). *El mejor de los títulos. Riego, organización social y administración de los recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*. Zamora: El Colegio de Michoacán y Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO. [Documento judicial]. [chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)
- Sala Superior del TEPJF. (2021). Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano SUP-RAP-21/2021 y acumulados. [Documento judicial]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-21-2021>

- Trejo Sánchez, I. (2022). *Derecho al voto de los presos sin condena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado el 30 de 10 de 2022, de [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/CE\\_Trejo\\_Derecho%20al%20voto.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/CE_Trejo_Derecho%20al%20voto.pdf)
- US Census Bureau. (2018). *Place of Birth for the Foreign-Born Population in the United States*. Recuperado el 20 de 11 de 2022, de 2018: ACS 1-Year Estimates Detailed Tables: <https://data.census.gov/table?q=b05006&tid=ACSD-T1Y2018.B05006>
- Vézina, C. (2016). Consideraciones transnacionales sobre la gestión del Programa Bracero, 1946-1952. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, XXXVII(146), 213-249.
- Wolf, E. (1972). El Bajío en el siglo XVIII. Un análisis de integración cultural. En D. Barkin, *Los beneficiarios del desarrollo regional* (págs. 63-95). México: Secretaría de Educación Pública, SepSetentas 52.



# Guerrero y sus sistemas normativos, pueblos que están haciendo historia

Cinthya Citlali Díaz Fuentes<sup>1</sup>

SUMARIO. I. Introducción; II. Antecedentes de los pueblos indígenas y afroamericanos en Guerrero; III. Datos estadísticos; IV. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y afrodescendientes; V. Acontecimientos relevantes en el ejercicio de los derechos político electorales de los pueblos indígenas y afroamericanos; VI. Contexto sobre la participación política de las mujeres; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

Guerrero es una entidad que cuenta con presencia de poblaciones tanto indígenas como afroamericanas, las cuales han llevado a cabo diversas acciones para ejercer sus derechos político electorales, principalmente a través de su derecho a la consulta, tal es el caso de la solicitud para el cambio de modelo de elección en tres municipios, Ayutla de los Libres, San Luis Acatlán y Tecoaapa; además de la representación indígena en Consejos Distritales y el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Es-

1 Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado, y maestra en Derecho Procesal Penal, Sistema Acusatorio por el Centro de Estudios de Posgrado (2009-2011). Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero (1997-2002). En el ámbito profesional, se desempeñó como analista encargada de la Dirección General Jurídica y de Consultoría en el IEPC Guerrero (2017) y previamente como analista en la misma institución (2015-2017). También ejerció como abogada litigante independiente (2014-2015). Adicionalmente, Cinthya cuenta con una vasta formación complementaria en áreas como Derecho Electoral, Amparo, Práctica Procesal Agraria, Garantías Constitucionales, entre otros. Destaca su certificación como consejera en Adicciones por la OEA y múltiples diplomados y cursos en áreas jurídicas y administrativas.

tado; en el tema de igualdad de género Guerrero tuvo un caso en donde convergieron dos derechos, la participación política de las mujeres y la libre determinación, que derivó en la nulidad de una elección y sentó precedente.

El estado de Guerrero tiene una población de 3,540,685 habitantes en una extensión territorial de 63,595.9 km<sup>2</sup>, está ubicado en la región sureste de la República Mexicana y se integra por 85 municipios que se agrupan en 8 regiones geoculturales: Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, La Montaña, Norte, Tierra Caliente y Sierra. Cada una de estas regiones posee su propia diversidad cultural y étnica que se refleja en su prácticas comunales, gastronomía, vestimenta, fiestas, tradiciones, usos y costumbres y formas de organización social y política.

El 15.49% de la población de 3 o más años habla una lengua indígena y de ellos el 21.61% no habla español; y el 8.58% de la población se considera afroamericana negra o afrodescendiente. (INEGI, 2020).

En Guerrero se reconocen, garantizan los derechos y se fomenta la cultura de cuatro pueblos originarios que son: Naua o Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Ñom daa o Amuzgo, además de los pueblos y comunidades afroamericanas. (Guerrero C. d., 1918).



Fuente: Elaboración propia.

## II. Antecedentes de los pueblos indígenas y afromexicanos en Guerrero

Se encuentran registros de la presencia de cuatro grupos indígenas:

### a) Me'phaa o Tlapaneco

Se asentaron en el territorio antes de la época teotihuacana, en las regiones de la Costa Chica y Montaña, destacan dos grupos: los del sur ubicados en Yopitzingo actual Costa Chica, conocidos como yopes y los del norte, en Tlapa, inmersos en la Región de la Montaña, que también era el centro ceremonial más importante.

Durante su historia, siempre sufrieron abusos por despojos de sus tierras, que perduran hasta la actualidad.

Su sistema de cargos está relacionado con su organización política y religiosa, son decididos democráticamente y en comunidad mediante asamblea, destacan: comisión o topil, comandante, secretario, comisario y suplente.

### b) Na savi o Mixteco

Se ubican en la parte noroccidental del estado de Oaxaca y pequeñas porciones de los de Puebla y Guerrero. Se dividen en tres grupos, de la mixteca alta, la costa y la mixteca baja, estas dos últimas en algunas ocasiones se consideran en una sola, la costa.

Los hallazgos **más antiguos** los encontramos alrededor del 6000 a.C. y el 700 a.C.; la conquista de este pueblo fue favorecida por su rivalidad con los pueblos vecinos.

Su sistema de cargos está relacionado con el sistema político y religioso, se eligen de manera comunitaria y destacan: Consejo de ancianos, mayordomos, rezadores, sacristanes y presidente de la iglesia. En algunos lugares aún se conservan las cofradías y son escalafonarios.

### c) Ñom daa o Amuzgo

Habitan en regiones colindantes de Guerrero y Oaxaca, en la región de la Costa Chica.

Ellos narran que provienen del mar y su sede más importante la encontramos en el municipio de Xochistlahuaca y su población se ha reducido.

Su sistema de cargos civiles también es mediante asamblea comunitaria y destacan: jefe de policía, asociación de padres de familia, topil, comisariado ejidal.

#### **d) Naua o náhuatl, nahuas**

Representan alrededor del 40% de la población indígena del estado y se ubican en la Montaña Baja, la Montaña Alta, en la Depresión del Balsas y la Costa Chica, por lo que abarcan un extenso territorio.

Se tienen datos que este pueblo formó parte de la gran peregrinación azteca y, según la crónica, se separaron en un lugar llamado Malinalco (en el actual estado de Morelos). Ellos eran nómadas y poco a poco dieron paso a la agricultura.

Su sistema de cargos es electo de manera comunitaria, y destacan: Gobernadores, alcaldes, regidores, escribanos y mayordomos. Como parte de este pueblo encontramos a Vicente Guerrero, nacido en la Ciudad de Tixtla, Municipio del mismo nombre, quien tuvo importante participación en la Independencia de México (indígenas, 2022).

#### **e) El pueblo afromexicano en Guerrero**

Encontramos una importante presencia en el estado, “Los primeros negros que llegaron al nuevo mundo fue parte de la expedición de Hernán Cortes y algunos negros llegaron con la enorme labor de ayudar a la conquista del nuevo mundo.” (Beltrán, La población negra de México, 2019) no obstante, la migración forzada de esclavos africanos en México se dio después de la conquista para sustituir la mano indígena que fue fuertemente mermada gracias a (INEGI, 2020) las epidemias que se suscitaron en la época colonial.

“Registros del siglo XVI muestran que para 1570 se encontraban en la Nueva España 20,569 africanos, entre ellos negros huidos y cimarrones. Para 1646, el decrecimiento de la población indígena aumentó el crecimiento de la población africana en México a 35 089”. (Beltrán, La población negra de México, 2019).

La mayoría de los esclavos que llegaban al nuevo mundo lo hacían por el puerto de Veracruz y eran comprados para trabajar en haciendas y desempeñar trabajos en labores agrícolas, ganaderas, mineras, de construcción y en las labores domésticas, poco a poco fueron comprados y llevados a trabajar a las zonas costeras del Estado principalmente en la costa chica, actualmente hay una importante presencia de ellos en Acapulco.

### **III. Datos estadísticos**

Datos del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI] señalan que el estado de Guerrero cuenta con 3,540, 685 habitantes, de los cuales 1,840,073 son mujeres y 1,700,612 son hombres.

## A. Población hablante indígena.

Grupo étnico	Hablantes
Náhuatl	180,628
Mixteco	149,600
Tlapaneco	133,465
Amuzgo	49,400

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y vivienda 2020 del INEGI.

## B. Población afromexicana

Son 303,923 personas que se reconocen afromexicanas, lo que representa el 8.6% de la población del estado. (INEGI, 2020).

## IV. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y afrodescendientes

El estado de Guerrero ha creado leyes las cuales han permitido la creación de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas y afromexicanos. A su vez, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero ha creado acciones afirmativas que permiten el ejercicio de sus derechos político-electorales, esto con el fin de preservar su identidad cultural y autodeterminación.

### A. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

En 2017, la Constitución del estado de Guerrero tuvo una importante reforma en la cual se incorporó una Sección, en donde se reconoce la naturaleza pluricultural de la entidad y que existen los pueblos indígenas amuzgos, nahuas, mixtecos y tlapanecos, así como los afromexicanos, a quienes les reconoce sus derechos y protección (Guerrero C. d., 1918).

### B. Ley número 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guerrero

Emitida en cumplimiento al transitorio segundo del decreto que reformó el artículo 2o. Constitucional en el 2001, que en 74 artículos, reconoce la naturaleza pluricultural del estado, el derecho a la libre determinación, autogobierno y autonomía; así



cantidad de población indígena son los que tienen un grado más elevado de marginalidad y rezago social (Rivera, 2015).

El bajo índice de desarrollo al que están sometidos sistemáticamente los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes provoca que sean diariamente víctimas de diversos tipos de violencias, Raúl Romero Gallardo (2014) señala que esto ha marcado profundamente al estado y aún más a la región. La respuesta de los pueblos a la violencia, el descrédito y la desconfianza de las instituciones gubernamentales de procuración de justicia e investigación de los delitos, ha sido el de la organización para demandar mejores condiciones de vida y justicia social (Gallardo, 2014).

La conformación de la CRAC-PC, parte del principio del derecho a la autodefensa y autoprotección y como parte de los usos y costumbres de los pueblos originarios. Los pueblos originarios del estado de Guerrero tienen una cosmovisión que los diferencia del resto de la población nacional, cuentan con sistemas normativos propios incluso antes de la conformación del Estado Nacional y que perduran hasta la actualidad; estos comprenden un conjunto de instituciones, procedimientos, principios y lineamientos para garantizar (en este caso) la seguridad y justicia comunitaria. La manera en que la CRAC-PC imparte justicia comunitaria es a través de un reglamento interno en el que integra los sistemas normativos de los pueblos indígenas y mediante un procedimiento oral, inmediato, sencillo y expedito basado en la cosmovisión indígena y la retribución comunitaria, respetando los derechos humanos universalmente reconocidos. (Tlalchinollan, 2014).

Ya sea en el ámbito de los derechos político-electorales o en el de la seguridad pública y la procuración de justicia, los sistemas normativos internos, comúnmente llamados usos y costumbres, son el derecho legítimo de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes y sientan un bloque infranqueable en el estado de Guerrero; pues pone a las comunidades indígenas y afrodescendientes en el centro del debate y la discusión pública y política sobre sus formas de autogobierno y solución de conflictos, tanto internos como externos, por medio de sus sistemas normativos internos; conflictos que trastocan sus formas de vida y convivencia, mismos que se encuentran protegidos por la constitución y los convenios internacionales y regionales.

## **V. Acontecimientos relevantes en el ejercicio de los derechos político electorales de los pueblos indígenas y afromexicanos**

### **A. San Luis Acatlán, primera solicitud de consulta en Guerrero**

San Luis Acatlán es uno de los municipios considerados como indígena en la Ley 701. Se ubica en la Región Costa Chica y colinda con la Región Montaña. La con-



Inconforme con la resolución, Bruno Plácido Valerio presentó vía per saltum, el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, en el que la otrora Sala Regional Distrito Federal acordó someter a consideración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su competencia para conocer en última instancia el asunto, competencia que fue asumida por dicha Sala Superior, y el 13 de marzo de 2013, resolvió el medio de impugnación, en la cual determinó que:

- La comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, tenía derecho a que se les consultara si adoptaban la vía de elección de sus autoridades municipales, conforme a sus usos y costumbres con respeto a sus derechos humanos.
- El Instituto Electoral debía verificar la existencia de sistemas normativos en el municipio, a través de los medios atinentes como entrevistas e informes, destacando la importancia de realizar estudios periciales antropológicos, elementos que le permitirían tener una imagen clara y fidedigna de las condiciones socioculturales de la comunidad.
- El Instituto debía llevar a cabo la consulta en donde se otorgaría la máxima autoridad a la práctica de toma de decisiones en asambleas, para conocer si la mayoría de la población está de acuerdo en elegir a sus autoridades municipales mediante sus usos y costumbres.
- El Instituto Electoral debía Informar al Congreso del estado los resultados de la consulta, a efecto que de resultar ser procedente el método de elección, señale su fecha y la fecha de toma de posesión de las autoridades.
- El Instituto Electoral debía observar los principios establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la realización de la consulta, así como observar lo establecido en la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

La Sala Superior, hizo un análisis profundo, tanto para realizar un control constitucional como para el cumplimiento de las disposiciones internacionales aplicables, dejando claro que la existencia de este derecho dentro del corpus jurídico mexicano, prevé la existencia de una obligación del estado para consultar, que los mecanismos de consulta deben ser efectivos, establece los principios que deben regir una consulta, y los requisitos esenciales para llevarla a cabo, estableciendo en esta sentencia lo que sería posteriormente la base para garantizar el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados, y que a la fecha se encuentran incorporados en la Ley electoral local. (Sentencia SUP-JDC-1740/2012, 2013).

En cumplimiento a esta sentencia, el IEPCGRO desarrolló todas y cada una de las etapas que en ella se señalaban; resultando de las asambleas que la mayoría de la población que asistió a las mismas determinó permanecer en el sistema de elección de partidos políticos. (Acuerdo 028/SE/20-02-2015, Mediante el cual se aprueba el informe de la consulta realizada a la comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en cumplimiento a la Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1740/2012., 2015).

Rubro	Votos
Partidos Políticos	1 556
Usos y Costumbres	784
Abstenciones	90
<b>Total de votación</b>	<b>2430</b>

Fuente: Elaboración propia con información del acuerdo 028/SE/20-02-2015.

El 11 de mayo de 2021, nuevamente la ciudadanía que se identificaba como indígena de este municipio solicitó el cambio del modelo de elección, se desarrolló todo el procedimiento de consulta, previas impugnaciones y conforme a la experiencia y a lo establecido en la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero, se dio cumplimiento a cada una de las etapas, realizando las correspondientes asambleas tanto informativas como consultivas en las 86 localidades que integran el municipio, obteniéndose los siguientes resultados:

Rubro	Votos
Partidos Políticos	6 659
Usos y Costumbres	1 268
Votos	124
Abstenciones	18
<b>Total de votación</b>	<b>8051</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Acuerdo 021/SE/04-03-2022

Así, el municipio permanece con el sistema de elección de Partidos Políticos. (Acuerdo 021/SE/04-03-2022, por el que se aprueba el informe de los resultados de la consulta realizada en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para definir si se cambia o no el modelo de elección de autoridades municipales, del sistema de partidos, 2022)

## **B. Ayutla de los Libres: primer municipio guerrerense con autogobierno y elección de autoridades municipales por sistema normativo interno**

El segundo caso que existe en Guerrero es el del municipio de Ayutla de los Libres, que según el Panorama Sociodemográfico de Guerrero 2020 del INEGI tiene una población total de 69,123 habitantes, de los cuales el 34.49% habla alguna lengua indígena, siendo las más frecuentes el Mixteco con 65.3% y el Tlapaneco con 33.7%, aunque también se hablan amuzgo y náhuatl y otras lenguas no especificadas; la población que se considera afrodescendiente conforma el 10.5% (INEGI, 2020).

El proceso de cambio de modelo de elección de autoridades municipales por sistemas normativos internos o usos y costumbres inició el 26 de junio de 2014, mediante una solicitud de autoridades civiles y agrarias de dicho municipio ante el IEPCGRO, manifestando su deseo de que en las elecciones a desarrollarse en el proceso electoral local 2014-2015 se eligieran autoridades municipales por medio de usos y costumbres, para ello el IEPCGRO envió personal técnico al municipio a efecto de recibir la ratificación de la solicitud y el 23 de septiembre de 2014 informó a los promoventes que los trabajos de la consulta se iniciarían una vez culminado el proceso electoral que se encontraba en curso.

No obstante, el 25 de mayo y el 1 de junio de 2015 los promoventes presentaron escritos en donde manifestaban que para el Proceso Electoral 2014-2015, ejercerían sus derechos de libre determinación para la elección de sus autoridades municipales y solicitaban que no se entregaran los materiales y papelería electoral; así como tampoco se reconociera y expidiera la constancia de mayoría a la candidatura que resultara ganadora de la presidencia municipal del municipio de Ayutla de los Libres.

El 4 de junio de 2015, el Consejo General del IEPC-GRO manifestó que el Proceso Electoral Local 2014-2015 estaba en curso y se encontraba impedido para atender la solicitud planteada, pero que ello se haría una vez que culminara el proceso electoral de gobernador, diputados y ayuntamientos (Acuerdo 162/SE/04-06-2015, Mediante el cual se da respuesta a las peticiones formuladas por autoridades civiles, agrarias y promotores del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero; relativas a la no distribución de documentación y material electoral, y, 2015).

Inconformes, los promoventes, el 04 de junio de ese año recurrieron dicho acuerdo mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); la Sala Superior consideró que el mencionado medio de impugnación debía ser resuelto por la entonces Sala Distrito Federal, por considerar que se trataba de un asunto de competencia de ese órgano (Sentencia SDF-JDC-545/2015, 2015).

La Sala Regional, al hacer un análisis de fondo de los agravios, estableció que el órgano electoral incurrió en un retardo excesivo e injustificado para atender la petición que se presentó por escrito el 26 de junio de 2014; este retardo colocó a las comunidades indígenas en un estado de indefensión. Incluso, las acciones del Órgano Electoral Local para atender la solicitud planteada por los peticionarios (esto fue, emitir el acuerdo 151/SE/27-05-2015), fueron insuficientes para garantizar los derechos de los actores a la autonomía, autodeterminación y autogobierno garantizados a nivel constitucional y convencional (Sentencia SDF-JDC-545/2015, 2015).

Para llevar a cabo el procedimiento de solicitud de cambio de modelo de elección de autoridades municipales por usos y costumbres, la Sala Superior estableció que el método a seguir debía ser el mismo que ya había mandado al resolver el juicio ciudadano respecto del municipio de San Luis Acatlán (Sentencia SUP-JDC-1740/2012, 2013).

En este orden de ideas, el IEPCGRO dio continuidad a los trabajos ya iniciados, anteriormente y dio cumplimiento a cada una de las etapas necesarias de la siguiente manera:

No.	Medida	Cumplimiento
1	Dictámenes periciales	Dictamen antropológico realizado por la Universidad Autónoma de Guerrero, a través de la Unidad Académica de Antropología Social.
2	Entrevistas con los habitantes	Se formaron dos grupos focales en el Municipio, uno integrado por autoridades legales y tradicionales; y otro integrado por el cabildo municipal y representantes de la sociedad civil.
3	Informes de las autoridades legales y tradicionales	Se solicitaron a diversas instancias y se obtuvieron dos, uno por la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero y otro del Ayuntamiento Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero.
4	Retroalimentación (módulos itinerantes para informar de manera permanente a la ciudadanía del municipio, las actividades de esta primera etapa, así como su participación en la recepción de datos en torno a los usos y costumbres que puedan proporcionar).	Se instalaron 27 módulos de información y retroalimentación en igual número de localidades y en la cabecera municipal, fueron atendidas 2,673 opiniones de ciudadanía y se recibieron 357 participaciones con datos históricos.

Con estas actividades, el IEPCGRO confirmó la existencia de sistemas normativos en el Municipio de Ayutla de los Libres. (Resolución 012/SE/25-09-2015, Relativa a la aprobación del Dictamen de los resultados obtenidos en la etapa de medidas preparatorias de la consulta en el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero., 2015).

Lo que llevó a la segunda etapa, la consulta, para la cual se desarrollaron las Asambleas Informativas en las 140 localidades, comunidades y colonias, en donde se dio a conocer a la ciudadanía la existencia de la solicitud de consulta, se les explicaba en qué consistía cada sistema de elección y que en un segundo momento se les estaría convocando para que decidieran si deseaban continuar con el sistema de elección de partidos políticos o deseaban cambiar al sistema de elección por el sistema normativo propio, a las que asistieron 5,795 ciudadanas y ciudadanos.

Posteriormente se llevaron a cabo las asambleas comunitarias en donde la ciudadanía eligió, con los siguientes resultados:

Rubro	Votos
Partidos Políticos	5521
Usos y Costumbres	5987
Abstenciones	476
<b>Total de votación</b>	<b>11984</b>

Estos resultados fueron aprobados por el IEPCGRO, y una vez que se agotó la cadena impugnativa del mismo y fueron confirmados. (Sentencia SUP-REC-193/2016 y acumulados , 2016).

Así, el 1 de febrero de 2017, el Congreso del Estado de Guerrero, mediante Decreto número 431, determinó que para el Proceso electoral 2018 en el Municipio de Ayutla de los Libres, se elegiría el órgano de Gobierno conforme a sus usos y costumbres y que entrarían en funciones el 30 de septiembre, al igual que el resto de los ayuntamientos de la entidad. (Congreso del Estado de Guerrero, 2017)

Sin embargo, no se contaba con el modelo de elección, para lo cual se inició con un nuevo procedimiento de consulta para la construcción y definición del modelo de elección por sistemas normativos propios. (Acuerdo 015/SE/31-03-2017, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, aprueba el Plan de Trabajo y la Convocatoria para la construcción y definición del Modelo de la Elección por Usos y, 2017)

Para lo cual se emitió una convocatoria, a efecto de que la ciudadanía participara en la construcción, se instalaron módulos de recepción de propuestas en lugares estratégicos del municipio y se llevó a cabo un foro municipal, recabando 225 propuestas, las cuales se sistematizaron para concluir en dos grandes propuestas de modelo de elección:

1. Modelo A. Representantes. Prevé dos etapas:
  - a) Elección de 2 representantes propietarios con sus respectivos suplentes, por comunidad.



No	Nombre	Sexo	Cargo	Calidad
1	Longino Julio Hernández Campos	Hombre	Coordinador Primero (Zona Mixteca)	Propietario
2	Juan Ceballos Morales	Hombre	Coordinador Primero (Zona Mixteca)	Suplente
3	Patricia Guadalupe Ramírez Bazán	Mujer	Coordinadora Segunda (Zona Mestiza)	Propietaria
4	Sara Olivera Tomás	Mujer	Coordinadora Segunda (Zona Mestiza)	Suplente
5	Isidro Remigio Cantú	Hombre	Coordinador TERCERO (ZONA TLAPANECA)	Propietario
6	Raymundo Nava Ventura	Hombre	Coordinador Tercero (Zona Tlapaneca)	Suplente

Así, el 20 de julio de 2018, el Consejo General del IEPCGRO declaró la validez de la elección y entregó las constancias de mayoría a quienes habían sido electos como integrantes del órgano municipal (Acuerdo 173/SE/20-07-2018, por el que se declara la validez del proceso electivo por Sistemas Normativos Propios (usos y costumbres) para la elección e integración del Órgano de Gobierno Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero., 2018).

### C. Tecoaapa. El municipio con población afromexicana considerada equiparable a un pueblo indígena

Ubicado en la Costa Chica de Guerrero, con 46063 habitantes, lo que representa el 1.3% de la población estatal, el 1.91% de personas que hablan una lengua indígena y el 22.13% de personas que se consideran afromexicanas. (INEGI, 2020).

El 8 de junio de 2017, 46 personas que se ostentaron como autoridades civiles y agrarias del municipio de Tecoaapa solicitaron al IEPCGRO el cambio del modelo de elección; quienes les respondieron que su solicitud era improcedente, debido a que Tecoaapa no es un Municipio considerado como Indígena en la Ley 701, y por tanto no podían atender favorablemente su petición.

El 14 de marzo de 2019 las y los promoventes se inconformaron, iniciando la cadena impugnativa que concluyó con una sentencia en la que se ordenó al IEPCGRO, acudiera a las fuentes adecuadas con la finalidad de determinar la existencia o no de poblaciones indígenas o Afromexicanas en el municipio de Tecoaapa, así como, en su caso, las instituciones y reglas del sistema normativos interno, por lo que, de arrojar resultados que permitieran verificar la existencia de un sistema normativo interno, se realizaran las acciones conducentes para acompañar a la comuni-

dad para la realización de una consulta (Sentencia del Juicio Para La Protección De Los Derechos Políticoelectorales Del Ciudadano SCM-JDC-147/2019, 2019)

El Consejo General del IEPCGRO aprobó un programa de trabajo consistente en: solicitud de información a diversas instituciones, instalación de módulos receptores de información y la elaboración de un dictamen antropológico por el INAH, en donde determinó la existencia de un sistema normativo y que si bien en este municipio no existían comunidades indígenas, también se encontraron comunidades afromexicanas cuyos usos y costumbres son similares a las de los pueblos indígenas, por tanto deben considerarse equiparables a estos. (Resolución 001/SO/25-03-2020, mediante la cual se determina la existencia de Sistemas Normativos Internos en el Municipio de Tecoaapa, Guerrero, en cumplimiento a la sentencia contenida en el Expediente SCM-JDC-147/2019, emitida por la Sala Regional Ciu, 2020).

Resolución que fue impugnada y la Sala Regional Ciudad de México, el 12 de marzo de 2021, ordenó que se continuara con la consulta en cuanto la contingencia sanitaria que existía en ese momento provocada por el COVID-19, ratificando que si bien es cierto en el municipio no se contaba con población indígena, sí se identificaban prácticas comunitarias de sistemas normativos propios y además estas prácticas se identificaban en el pueblo afromexicano que tenía una importante presencia en el mismo. (Sentencia SCM-JDC-0213-2020, 2020)

Y fue hasta el mes de diciembre de 2021 que se retomaron las actividades inherentes a la consulta, en donde se llevaron a cabo asambleas en cada una de las 63 localidades que integran el municipio, para cumplir con las formalidades necesarias y en la etapa consultiva se obtuvieron los siguientes resultados:

Rubro	Votos
Partidos Políticos	6 933
Usos y costumbres	406
Votos nulos	61
Abstenciones	58
<b>Total de votación</b>	<b>7 400</b>

Con base en estos resultados, el modelo de elección de ese municipio permaneció en el sistema de partidos. (Acuerdo 017/SE/25-02-2022, por el que se aprueba el informe de resultados de la consulta realizada a la ciudadanía del municipio de Tecoaapa, Guerrero, para determinar el cambio o no el modelo de elección de autoridades municipales, del sistema de partid, 2022).

## D. Representación Indígena en Consejo General y Consejos Distritales

Esta representación nace con una solicitud que formularon los CC. Longino Julio Hernández Campos, Isidro Remigio Cantú y Patricia Guadalupe Ramírez Bazán, en su calidad de Coordinadores y Coordinadora del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero, el 29 de septiembre de 2021, quienes solicitaron la creación de una representación indígena y afroamericana ante el Consejo General y los Consejos Distritales Electorales con población indígena y afroamericana.

Esa misma fecha, el C. Manuel Vázquez Quintero, ciudadanos y autoridades de diversas comunidades del municipio de Tecoaapa, Guerrero, presentaron escrito de petición en el cual solicitan la creación de representación indígena y afroamericana ante el Consejo General y los Consejos Distritales Electorales con población indígena y afroamericana.

El Instituto Electoral contestó que no tenía facultades para modificar la integración tanto del Consejo General como de los Consejos Distritales, toda vez que se encuentra establecido en la norma vigente tanto la integración como el procedimiento para su designación; respuesta que fue impugnada y el 5 de junio de 2021 la Sala Regional Ciudad de México, resolvió el asunto mediante sentencia (Sentencia SCM-JDC-274/2020 Y ACUMULADO de los Juicios Para La Protección De Los Derechos Políticoelectorales Del Ciudadano (Y Las Personas Ciudadanas), 2021) donde determinó que era posible la implementación de la acción afirmativa para incluir una representación indígena y afroamericana tanto en el Consejo General como en los Consejos Distritales, para lo cual señaló los pasos a seguir para hacerla realidad, que consistió en identificar la ubicación mayoritaria de la población indígena y afroamericana, sus usos y costumbres y una vez obtenida esta información, debía llevar a cabo la consulta correspondiente a efecto de que esas representaciones se incorporaran en el año 2023.

Se desarrollaron las actividades correspondientes para cumplir con toda la etapa previa a la consulta y con base en tres criterios:

1. Los municipios que conforme a la nueva distritación que realizó el Instituto Nacional Electoral integran Distritos Electorales Locales considerados como indígenas y son los Distritos 14, 16, 23, 24, 25, 26, 27 y 28, y el distrito 15 considerado afroamericano, en ellos se concentran 46 municipios.
2. Municipios que no se encuentran en estos distritos, pero cuentan con más del 40% de población indígena, ubicados en los Distritos 13 y 19, sumando 3 municipios.
3. El municipio que no se ubica en un distrito del punto 1, ni tiene el criterio 2, pero en él se encuentra ciudadanía que suscribió la petición de la representación, ubicado en el Distrito.

Se integraron 50 municipios consultados cuyos resultados fueron a favor de la representación y aportaron elementos para el diseño de la figura como el nombre, atribuciones, obligaciones, método de elección y duración en el encargo; posteriormente, se llevó a cabo el procedimiento de elección y se desarrollaron las 50 asambleas municipales, en las cuales se eligieron dos representantes, un hombre y una mujer propietarios con sus respectivas suplencias por cada etnia que tiene presencia en el municipio, y del pueblo afroamericano, donde lo hay; y estas representaciones municipales acudieron a una asamblea del pueblo afroamericano y otra de los pueblos y comunidades indígenas, en las cuales eligieron a su representación ante el Consejo General, siendo electas dos mujeres, que tomaron protesta y tienen derecho a voz, a partir del 8 de septiembre del 2023, durante la Sesión de Inicio de Proceso Electoral Ordinario para Diputaciones y Ayuntamiento del estado de Guerrero 2023-2024, y estas mismas asambleas se llevaron a cabo en cada Distrito, con la asistencia de las representaciones municipales que los integran en las que eligieron a sus representantes distritales, que en este caso es una representación por cada etnia que tiene presencia en el mismo y del pueblo afroamericano, que tomarán protesta una vez que se instalen los Consejos Distritales, que la ley establece sea en el mes de noviembre del año anterior a la elección (Acuerdo 005/SO/31-01-2023, por el que se aprueban los resultados de la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Guerrero, relativa a la incorporación de su representación en los Consejos Electorales, 2023).

### Representaciones electas para Consejo General

Nombre	Pueblo al que pertenece	Municipio en el que fue electa	Cargo
Rosibel Bello Mateo	Indígena / Náhuatl	José Joaquín de Herrera	Representante de los pueblos y comunidades originarias propietaria
Claudia Moran Villar	Indígena/Me Phaa	Malinaltepec	Representante de los pueblos y comunidades originarias suplente
Mijane Jiménez Salinas	Afroamericano	Cuajinicuilapa	Representante del pueblo afroamericano propietaria
Jahovana Alejo Carrillo	Afroamericano	Marquelia	Representante del pueblo afroamericano suplente

Fuente: Elaboración propia con información del Acuerdo 080/SE/07-09-2023.

### Representaciones electas para Consejos Distritales

Dto.	Cabecera Distrital	Municipios que integran el Distrito	Representación	Total
14	Ayutla de los Libres	1.Ayutla de los Libres 2.Tlacoapa 3.Zapotitlán Tablas 4.Acatepec	Náhuatl, Mixteco y Tlapaneco	3
15	Florencio Villarreal	5.Azoyú 6.Copala 7.Cuajinicuilapa 8.Cuatepec 9.Florencio Villarreal 10.Marquelia 11.Juchitán	Afromexicana	1
16	Ometepec	12.Igualapa 13.Metlatónoc 14.Ometepec 15.Tlacoachistlahuaca 16.Xochistlahuaca	Mixteco, Amuzgo y Afromexicano	3
23	Huitzoco de los Figueroa	17.Atenango del Río 18.Buenavista de Cuellar 19.Copalillo 20.Huitzoco de los Figueroa 21.Iguala de la Independencia 22.Tepecoacuilco de Trujano	Náhuatl	1
24	Tixtla de Guerrero	23.Mártir de Cuilapán 24.Mochitlán 25.Quechultenango 26.Tixtla de Guerrero 27.Zitlala	Náhuatl y Tlapaneco	2
25	Chilapa de Álvarez	28.Chilapa de Álvarez 29.José Joaquín de Herrera	Náhuatl	1
26	Olinalá	30.Ahuacuotzingo 31.Atlixac 32.Copanatoyac 33.Cualac 34.Huamuxtitlán 35.Olinalá 36.Xochihuehuetlán	Náhuatl, Mixteco y Tlapaneco	3
27	Tlapa de Comonfort	37.Alcozauca de Guerrero 38.Alpoyeca 39.Atlamajalcingo del Monte 40.Tlalixtaquilla de Maldonado 41.Tlapa de Comonfort 42.Xalpatláhuac	Náhuatl, Mixteco y Tlapaneco	3

28	San Luis Acatlán	43.Malinaltepec 44.San Luis Acatlán 45.Iliatenco 46.Cochoapa El Grande	Mixteco y Tlapaneco	2
13	San Marcos	47.Tecoanapa	Indígena o afromexicana (Comunidad equiparable)	1
19	Zumpango del Río	48.Eduardo Neri	Indígena	1
20	Teloloapan	49.Ixcateopan de Cuauhtémoc 50. Cuetzala del Progreso	Indígena	1

Fuente: Elaboración propia con información del artículo 15 de los Lineamientos<sup>2</sup>.

## VI. Contexto sobre la participación política de las mujeres

### Ocotequilla y los derechos político-electorales de la mujer indígena en la sentencia TEE/JEC/004/2022

El 2 de enero de 2022, en Ocotequilla, poblado del municipio de Copanatoyac, que se ubica en la región de la Montaña de Guerrero, se desarrolló el proceso de elección del Comisario Municipal para ejercer en el mismo año. La votación tuvo el siguiente resultado:

Planilla	Votos
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	283 votos
Partido Morena (MORENA)	186 votos

Fuente: Elaboración propia con información de la sentencia TEE/JEC/004/2022S.

Sin embargo, durante la asamblea electiva se presentó un grupo de nueve mujeres para emitir su voto, a quienes se les negó ese derecho con el argumento de ser mujeres y por “usos y costumbres”, las mujeres del pueblo no votan en las elecciones de Comisarios, y que cabe aclarar que mucho menos participan en una planilla.

Inconformes, este grupo de mujeres interpusieron un Juicio Electoral Ciudadano ante el Tribunal Electoral Local. Al resolver, el Tribunal Electoral Local, estimó que, en efecto: “se acredita suficientemente que en la elección cuestionada

2 Lineamientos para atender el procedimiento de la designación e integración de la representación de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas en el Consejo General y los Consejos Distritales Electorales 14, 15, 16, 23, 24, 25, 26, 27 y 28, así como, en su caso, ante los Consejos Distritales Electorales 13, 19 Y 20 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Guerrero.

no se permitió ejercer el voto pasivo y activo a las mujeres” (Sentencia del Juicio Electoral Ciudadano TEE/JEC/004/2022, 2022). Además, se encuentra el hecho de que la autoridad responsable no respetó su propia convocatoria de elección, ya que la misma establecía que se convocaba a la ciudadanía en general de todas las comunidades y colonias del municipio de Copanatoyac para que pudieran elegir al Comisario Municipal y Delegado Municipal, y al momento de responder las actoras a lo convocado, se le negó su derecho al voto.

Resulta relevante lo argumentado por el Tribunal Electoral Local en cuanto a la práctica comunitaria de que solo los hombres pueden votar y postularse para cargos de autoridades del comisariado municipal; pues se trata de prácticas que solo llevan a la vulneración de los derechos de las mujeres indígenas a participar activa y pasivamente, como lo marca el artículo 35 de la CPEUM<sup>3</sup>, en los procesos de elecciones populares.

No se discute que, a nivel constitucional<sup>4</sup> y convencional<sup>5</sup>, a los pueblos y comunidades indígenas se les reconoce y protege su derecho a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización, aplicando sus propios sistemas normativos y usos y costumbres en la resolución de sus conflictos internos; pero todo esto debe ser siempre dentro del respeto de los derechos fundamentales que protegen los bienes y valores jurídicos de todas las personas sin hacer distinciones de ningún tipo y que constituyen el piso mínimo de dignidad humana.

Ha decir de la autoridad responsable, en su escrito de contestación, el que las mujeres no fueran a votar obedeció más a factores que tenían que ver con la apatía de estas para participar en la elección y ser postuladas en cargos comunitarios, además de argumentar que las actoras se presentaron en un horario en que ya no era posible emitir su voto. Pero para el Tribunal Electoral Local el hecho de que no se les permitiera a las mujeres votar en la elección: “tiene sustento en un supuesto comportamiento estereotipado patriarcal, basado en el sexo de las personas, que genera una distinción de trato irrazonable e injusto, entre hombres y mujeres al interior de la comunidad” (Sentencia del Juicio Electoral Ciudadano TEE/JEC/004/2022, 2022, pág. 45).

3 Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III...

4 Para mayor información, véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], Artículo 2, Inciso A, Fracciones I, II, III.

5 Para más información, véase el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Artículo 8.

Sin embargo, en la sentencia se demuestra que las mujeres si ejercen su derecho al voto, esto es, en elecciones del año 2021 para elegir Ayuntamientos, Diputados y Ejecutivo Estatal donde se tuvo mayor participación de las mujeres en relación con los hombres, de allí que sea falso que exista apatía de las mujeres por ejercer su voto. En cuanto al argumento de que las actoras estaban fuera de horario para ejercer su voto, las mismas manifiestan en la hoja de incidentes de fecha 2 de enero que acudieron a ejercer su voto siendo las 1:30 minutos de la tarde pero “... nos dijeron que no podemos por el simple razón de ser mujeres y que las costumbres no se los permite... que el próximo año podemos votar, ante otros de la mesa dijeron que lo someterían a consulta...” (Sentencia del Juicio Electoral Ciudadano TEE/JEC/004/2022, 2022, pág. 47).

Y una vez que el Tribunal, tiene confirmada la violación del derecho al voto de las mujeres, tanto en su vertiente activa como pasiva, por parte del Ayuntamiento de Copanatoyac, en su resolución manifestó los siguientes efectos:

- a) Declarar la nulidad de la elección de los integrantes de la Comisaria de Ocoatequila, municipio de Copanatoyac, Guerrero, efectuada el dos de enero pasado.
- b) Se ordena al Presidente Municipal de Copanatoyac, Guerrero, en colaboración con los integrantes de la Comisaria Municipal anterior a la que fue renovada el dos de enero del año que transcurre, a efecto de que en términos de lo señalado por los artículos 26, 34, 61, fracciones I y XXV, 69, 69 TER, 72, 73, 196, fracción I, 197 y 199, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero:
  1. En un plazo no mayor a tres días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia, emita convocatoria a una nueva elección de integrantes de Comisario Municipal, a celebrarse dentro de los cinco días naturales siguientes a su emisión, a fin de que mujeres y hombres de la Comunidad de Ocoatequila, Copanatoyac, Guerrero, emitan su voto en igualdad de condiciones, y las y los ciudadanos que estén interesados, puedan participar como candidatos, o ser electas, de conformidad con las directrices que se fijan en la presente ejecutoria. Debiendo atender el criterio de paridad que deberá establecerse en la convocatoria respectiva.
  2. Realice una amplia difusión de la convocatoria, conforme a los medios de difusión oficiales y reconocidos en el sistema normativo interno de la comunidad.
  3. En tanto se efectúa la elección extraordinaria, respecto a la administración de la citada Comisaria Municipal, continúen desarrollando las funciones inherentes, la integración anterior a la asamblea declarada nula.

4. Se ordena a la autoridad municipal demandada, Ayuntamiento de Copanatoyac, Guerrero, realicen las reuniones que sean necesarias, y campañas de sensibilización mediante la difusión de información (audiovisual y escrita), en español y la lengua originaria de la localidad, a fin de que, en las subsecuentes elecciones de integrantes de la Comisaria Municipal respectiva, se permita la participación política de las mujeres y el ejercicio pleno de su derecho al voto activo y pasivo, en igualdad de condiciones que los hombres
5. Se vincula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, así como a las Secretarías de Gobierno, de Asuntos Indígenas y de la Mujer, coadyuven con la citada autoridad municipal, en la publicación de este fallo en sus medios oficiales, y en la celebración de asambleas, reuniones y pláticas como medidas de sensibilización a fin de que, a partir de este momento, se deje constancia de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, formal y material, en los procesos de renovación de integrantes de Comisarias Municipales.
6. Se ordena a la autoridad señalada como responsable, que una vez efectuada la elección extraordinaria y electas las autoridades correspondientes, dentro de las veinticuatro horas siguientes, lo informen a este Tribunal, bajo el apercibimiento que ante incumplimiento se procederá en términos del artículo 37 de la Ley del Sistema de Medios y 63 de la Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.
7. Se da vista a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado, a efecto de que inicie las indagatorias y determine la posible comisión de delitos electorales en el asunto que nos ocupa.
8. Finalmente, al estar acreditado que las Ciudadanas actoras son indígenas originarias de la Comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, Guerrero, y algunas no hablan el español, solo su lengua originaria, se ordena a la Secretaría de Asuntos indígenas del Estado, que una vez recibida la copia certificada de este fallo, en el plazo de cinco días hábiles, traduzca la sentencia, la publique ampliamente en sus medios oficiales y la haga llegar a este Tribunal Electoral, a efecto de que este órgano de justicia proceda a su publicación en los medios oficiales con que se cuente. (TEE/JEC/004/2022, 2022, págs. 57-59).

El 13 de febrero del 2022 se llevó a cabo el nuevo proceso de elección del comisariado municipal, y esta vez con una nueva planilla, la de la ciudadana Antonia Ramírez Marcelino, mujer indígena nahua originaria de la comunidad quien fue quien enca-

bezó y apoyo la lucha de las nueve mujeres afectadas al interponer la denuncia ante el Tribunal Electoral Local. Ese día, el ganador fue la planilla del PRI con 416 votos, pero lo realmente importante fue la participación de las mujeres, que superó a la de los hombres al ser 504 mujeres y 320 hombres quienes emitieron su voto.

Los resultados de la contienda extraordinaria quedaron de la siguiente manera:

Planilla	Votos
Crescenciano López Escamilla (PRI)	416
Felipe Solís Salazar (MORENA)	339
Álvaro de Dios Navarrete (PRD)	36
Antonia Ramírez Marcelino (independiente)	33

Fuente: Elaboración propia con información de *La Jornada*.

La verdadera victoria fue la manera en que las mujeres indígenas acudieron a votar ese día y una de ellas conteniendo por la Comisaria. En palabras de Antonia Ramírez Marcelino: "...lo más importante es de que se logró que las mujeres acudieran a emitir su voto y romper esa tradición que nos imponían de que no podíamos participar... durante la elección hubo mucha participación de las mujeres; fueron más de mil 400 personas que acudieron a votar" (Arista, 2022).

Por cuanto hace a los procedimientos de consulta que se han mencionado en el presente documento, en todos se ha fomentado la participación de las mujeres en igualdad de condiciones, que aún y cuando prevalece un número minoritario de autoridades comunitarias mujeres, al momento de elegir representantes, en las reglas siempre se ha establecido la obligatoriedad de que sean de manera paritaria y con las reglas de que una mujer puede ser suplente de otra mujer o de un hombre, pero nunca un hombre suplente de una mujer; apercibiéndoles que de no elegir las fórmulas de mujeres esas fórmulas quedarán vacantes, pero nunca podrán ser para hombres, a lo que las comunidades han respondido favorablemente y se ha respetado la paridad en la elección de cargos.

## VII. Conclusiones

El pueblo del Estado de Guerrero tiene una larga historia de lucha, resistencia y exigencia por sus derechos, y los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas han puesto, en diversas ocasiones, el ejemplo de ello. Las anteriores experiencias forman parte de esa historia, dan una pauta clara a la hora de valorar, interpretar y aplicar la norma electoral para beneficio de los pueblos indígenas y las comunidades afro-mexicanas guerrerenses, siempre en observancia a los estándares constitucionales.

les y convencionales en materia de derechos humanos. El IEPC-GRO tiene una gran responsabilidad política y social con dichos pueblos en esta tarea, el trabajo que se viene realizando al interior del órgano electoral local está encaminado a garantizar siempre los derechos político-electorales

Con el caso de cambio de modelo de elección de autoridades municipales del municipio de Ayutla de los Libres, el estado de Guerrero cuenta con su primer municipio que se rige por el sistema normativo interno de las comunidades indígenas, y además un órgano de gobierno único, porque es un sistema horizontal, sistema normativo que tiene su sustento en el artículo 2 constitucional y en diversos instrumentos internacionales sobre derecho indígena. El IEPC-GRO, desde lo resuelto por la entonces Sala Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como autoridad electoral en el estado, tomó acciones encaminadas a garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada para garantizar a las comunidades indígenas su decisión de transitar a un nuevo sistema de elección que implicara el uso de sus usos y costumbres.

Las representaciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los consejos del IEPC-GRO es al día de hoy la acción afirmativa que. Es importante resaltar que Guerrero tiene importante población indígena y afrodescendiente, lo que significa que cada decisión tomada por el Órgano Electoral Local influye en la vida y organización de esas comunidades. No basta con garantizar su representación a través de la figura de las candidaturas independientes o indígenas, es necesario transitar hacia la representación y participación en el Consejo General y los Consejos Electorales Distritales de aquellos distritos que aglutinen importante población indígena y afrodescendiente. Solo así podemos hablar de una verdadera representación y participación; es necesario tener en cuenta cada punto de vista en un estado tan diverso como Guerrero.

Ocotequilla nos demostró que es posible un cambio de paradigma. Si bien los usos y costumbres deben ser protegidos y preservados puesto que forman parte de la cosmovisión de las comunidades indígenas, esto no quiere decir que aquellos que resulten ser perjudiciales y tengan por objeto coartar el goce y realización de otros derechos no deban ser cambiados, desterrados y superados. La lucha de las mujeres de la comunidad de Ocotequilla fue determinante para terminar de tajo con una práctica que resultaba ser contraria a los derechos humanos. Pero también confirmó que aún existen comunidades que llevan a cabo prácticas discriminatorias contra las mujeres solo por el hecho de serlo y que lamentablemente van más allá del ámbito de los derechos político-electorales. La sentencia TEE/JEC/004/2022 del Tribunal Electoral Local sienta un precedente para que las mujeres indígenas del estado de Guerrero luchen por su derecho constitucional a participar activamente en la conformación de sus autoridades comunitarias.

Realizar una interpretación conforme al principio pro-persona para otorgar una amplia protección a los pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas es posible. De acuerdo con el artículo 1 de la CPEUM, todas las autoridades en el ámbito de nuestras competencias estamos frente a la ardua tarea de promover, respetar, proteger y garantizar a todas las personas los derechos humanos que emanen tanto de la constitución como de los tratados internacionales en esa materia.

Falta mucho por hacer para garantizar que los pueblos indígenas y el pueblo afro mexicano en Guerrero ejerzan en plenitud sus derechos consagrados en el marco constitucional y convencional, pero sin duda que, en Guerrero, ha quedado de manifiesto que el camino está marcado y siguen abriendo brecha, enseñándonos cada día que la riqueza de nuestro país radica en la riqueza de nuestros pueblos, que lo habitaron desde antes de la conquista.

## Fuentes de información

- C Arista, S. O. (15 de febrero de 2022). *Votan Mujeres por primera vez en elecciones de comunidad de Guerrero. La Jornada.*
- Beltrán, G. A. (2019). *La población negra de México.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Beltrán, G. A. (2019). *La población negra de México.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Congreso del Estado de Guerrero, C. d. (1918). Constitución Política del estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Congreso del Estado de Guerrero. (01 de febrero de 2017). *Decreto número 431 por el que el Congreso del estado libre y soberano de Guerrero determina las fechas de elección y de instalación de la Autoridades Municipales electas por usos y costumbres en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.* Chilpancingo, Guerrero, México: Periódico Oficial del estado de Guerrero.
- Congreso del Estado de Guerrero, C. d. (14 de julio de 2017). *Decreto 433, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Guerrero.* Chilpancingo, Guerrero, México: Periódico Oficial del estado de Guerrero.
- Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2015). *Acuerdo 028/SE/20-02-2015, Mediante el cual se aprueba el informe de la consulta realizada a la comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en cumplimiento a la Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1740/2012., Acuerdo 028/SE/20-02-2015.*
- Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2015). *Acuerdo 162/SE/04-06-2015, Mediante el cual se da res-*



*coanapa, Guerrero, en cumplimiento a la sentencia contenida en el Expediente SCM-JDC-147/2019, emitida por la Sala Regional Ciu, Resolución 001/SO/25-03-2020 (Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero 25 de marzo de 2020).*

Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2020). *Acuerdo del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, e. s. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>*

Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2022). *Acuerdo 017/SE/25-02-2022, por el que se aprueba el informe de resultados de la consulta realizada a la ciudadanía del municipio de Tecoaapa, Guerrero, para determinar el cambio o no el modelo de elección de autoridades municipales, del sistema de partid, Acuerdo 017/SE/25-02-2022.*

Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2022). *Acuerdo 021/SE/04-03-2022, por el que se aprueba el informe de los resultados de la consulta realizada en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para definir si se cambia o no el modelo de elección de autoridades municipales, del sistema de partidos, Acuerdo 021/SE/04-03-2022.*

Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (2023). *Acuerdo 005/SO/31-01-2023, por el que se aprueban los resultados de la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, relativa a la incorporación de su representación en los Consejos Electorale, Acuerdo 005/SO/31-01-2023*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL]. (2020). *Informe de pobreza y evaluación 2020 Guerrero*. Ciudad de México: CONEVAL.

Gallardo, R. R. (01 de septiembre de 2014). La Policía Comunitaria: Un sistema alternativo de seguridad y justicia. *Revista Digital Universitaria*(9), 1-8.

Iliades, C. (2000). *Breve historia de Guerrero*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

indígenas, I. N. (julio de 2022). *Atlas de los pueblos indígenas de México*. Obtenido de Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas : <http://atlas.inpi.gob.mx/guerrero-2/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *INEGI*. Recuperado el julio de 2022, de Censo de Población y vivienda : <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Cuéntame*. Recuperado el julio de 2022, de INEGI: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/default.aspx?tema=me&e=12>
- Rivera, R. D. (2015). *La Policía Comunitaria: Experiencia de organización y lucha en la Montaña de Guerrero*. Recuperado el julio de 2022, de Scielo: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422015000200003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200003&lng=es&tlng=es).
- Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015). *Sentencia SDF-JDC-545/2015, SDF-JDC-545/2015*.
- Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). *Sentencia del Juicio Para La Protección De Los Derechos Políticoelectorales Del Ciudadano SCM-JDC-147/2019, SCM-JDC-147/2019*
- Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020). *Sentencia SCM-JDC-0213-2020, SCM-JDC-0213-2020*.
- Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). *Sentencia SCM-JDC-274/2020 Y ACUMULADO de los Juicios Para La Protección De Los Derechos Políticoelectorales Del Ciudadano (Y Las Personas Ciudadanas), SCM-JDC-274/2020 Y ACUMULADO*.
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2013). *Sentencia SUP-JDC-1740/2012, SUP-JDC-1740/2012*
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016). *Sentencia SUP-REC-193/2016 y acumulados , SUP-REC-193/2016*.
- Tlalchinollan, C. d. (2014). La justicia del pueblo y para el pueblo. En R. A. Marcos Matias Alonso, *La rebelión ciudadana y la justicia comunitaria en Guerrero* (Vol. 1a edición). Ciudad de México, Ciudad de México, México: Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.
- Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (2022). *Sentencia del Juicio Electoral Ciudadano TEE/JEC/004/2022, TEE/JEC/004/2022*.



# La construcción de una democracia incluyente e intercultural, experiencias en el estado de Hidalgo

Ariadna González Morales<sup>1</sup>

SUMARIO I. Introducción; II. El estado de Hidalgo, sus pueblos originarios y su diversidad cultural; III. Acciones afirmativas: a. Antecedentes. Creación de la Comisión Especial de Derechos Político-Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas; b. Proceso Electoral Local de Diputaciones 2017-2018; c. Proceso Electoral Local de Ayuntamientos 2019-2020; d. Proceso Electoral Local de Diputaciones 2020-2021 e. Proceso Electoral Local de Gubernatura 2021-2022; IV. Reflexiones finales; V. Referencias

## I. Introducción

El Estado mexicano ha atravesado por diversos procesos políticos que derivaron en cambios en la legislación que permiten abrir espacios que no eran accesibles para ciertos sectores poblacionales, por lo que se han generado condiciones tendientes a romper brechas y con ello democratizar, tanto a las instituciones, como a las propias dinámicas que surgen en espacios de poder.

1 Consejera electoral y presidenta de la Comisión Permanente de Derechos Político-Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH, licenciada en Sociología y Demografía por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, maestra en Desarrollo Urbano Sustentable y maestrante en Derecho Electoral. Se ha especializado en la materia indígena y sus derechos político-electorales desde el 2017, donde ha contribuido a la adopción de medidas afirmativas en el estado, con las cuales se ha dado la incorporación de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a los cargos públicos y de elección popular, así como la transversalización de la perspectiva intercultural en las actividades del IEEH dentro y fuera de procesos electorales.

Las y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas en nuestro país representan una enorme diversidad pluricultural, económica, política, social, etc., tal y como lo menciona el artículo 2° Constitucional, por lo que los contextos y desafíos a los que se enfrentan día con día como ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos político-electorales son distintos en todo el país. Para el caso del estado de Hidalgo, donde habitan un importante número de personas que se autoadscriben y hablan alguna lengua indígena era una obligación del Estado y de la autoridad electoral, es decir, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo promover acciones que facilitarían el acceso y ejercicio pleno de los derechos político electorales de este sector de la población, siendo así que ininterrumpidamente desde el Proceso Electoral Local de Diputaciones 2017-2018 se han aprobado acciones afirmativas y realizado diversas acciones con perspectiva intercultural en el quehacer institucional, dichas acciones afirmativas como mecanismo para el adelanto de los grupos en situación de vulnerabilidad es una de las vías por las cuales, se han logrado avances sustantivos en la materia político electoral, por lo que el presente artículo pretende resumir de manera clara y concisa dichas actuaciones.

De manera inicial, se describirá una muy breve remembranza histórica de los diferentes pueblos indígenas que se asentaron en nuestro estado y, su composición actual, esto a través de datos estadísticos del último Censo de Población y Vivienda, INEGI 2020. Derivado de ese contexto, se explicará la necesidad de la aplicación de diferentes acciones afirmativas, las cuales han sido impulsadas, algunas como parte del quehacer institucional y otras en reacción a sentencias de los diferentes Tribunales Electorales. Para finalmente, reconocer los avances, pero también los retos que aún se tienen pendientes en el Estado respecto del ejercicio pleno de los derechos político- electorales de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

## **II. El estado de Hidalgo, sus pueblos originarios y su diversidad cultural**

El conocer nuestra historia nos permite entender nuestro presente, por lo que saber cómo es que el territorio de lo que ahora comprende el estado de Hidalgo comenzó a poblarse y a construir sus estructuras económicas, políticas y culturales resulta fundamental. Por lo que, partiendo de esta idea, según Menes Llaguno (2013) antes de la llegada de los españoles a nuestro país existieron diversos grupos poblacionales en la Etapa prehispánica que se asentaron y/o tuvieron un paso importante por Hidalgo, y de muchos de los cuales preceden los grupos, pueblos y comunidades indígenas actuales, así como las lenguas; además de esto, en ciertos sitios se conservan edificaciones, escultura, alfarería, tradiciones y demás. Por lo que, de dichos grupos poblacionales y de acuerdo a lo descrito por Menes Llaguno se mencionará de manera muy resumida lo siguiente:

Los olmecas: son los primeros pobladores que se asentaron en lo que actualmente es el estado de Hidalgo, específicamente en la Sierra Alta Hidalguense, donde cultivaron principalmente el arte de la cerámica.

Los teotihuacanos: pobladores que, en busca de sitios cercanos de su principal centro ubicado en el Valle de México para poder asentarse, llegan a los Valles de Apan y Tulancingo principalmente, pero también se extienden hasta el Valle del Mezquital; creando dos puntos principales de atención el Centro Ceremonial en Tepeapulco y la pirámide de Huapalcalco en Tulancingo, además de estos, en ciertos valles se encontraron pequeñas pirámides a base de taludes y tableros.

Los otomíes o hñähñus: de dichos pobladores existe mucha controversia sobre su llegada y asentamiento, diversos autores señalan tres fuentes diversas, la primera que los relaciona con la cultura olmeca, la segunda con la civilización arcaica y la tercera con los chichimecas, de esta población no se ha conocido construcciones ni esculturas, pero sí la lengua otomí- hñähñu que en la actualidad es de las principales lenguas con hablantes en el estado.

Pames: al igual que otros pueblos, sus antecedentes resultan un poco inciertos, pero se sabe que se establecieron en la Sierra Gorda Hidalguense, donde se dedicaron a la caza y a la recolección, de este pueblo también actualmente se conserva la lengua, pero en una medida muy baja.

Tepehua: pobladores que se asientan en la Huasteca y en la Sierra Madre Oriental, lo que hoy es el municipio de Huehuetla, cuyo origen se cree deviene de los totonacas de Veracruz; su lengua aún es de las que se conservan en el estado en menor proporción.

Huastecos: población asentada en lo que se conoció como la Región Huastecapan, en lo que hoy es Atlapexco, Tehuetlán y Huejutla, siendo característicos por ser personas con “[...] rasgos fisionómicos mayoides, morenos, imberbes, de baja estatura, que hablaban un lenguaje muy parecido al maya [...]”. Sus asentamientos eran muy dispersos y tenían muchos rasgos culturales, como el idioma, sus templos circulares, su escultura en barro, tallado de piedra y la cerámica.

Toltecas: tras la caída de Teotihuacán, esta población que resulta de la fusión de los grupos tolteca-chichimeca y nonoalca llega a nuestro estado y fundan una de las metrópolis más importantes del periodo Posclásico: la Tula Xicocotitlán, conocida zona coloquialmente ahora como los Atlantes de Tula. Dicha población no solo se asienta en Tula, sino también en Apan, Pachuca, Zempoala, Tepeapulco, Tulancingo, Metztlán y parte de Huejutla.

Los mexhicas: población que estuvo en constante movimiento en el estado, llegaron a las inmediaciones del Valle de Mezquital, muy cerca de lo que hoy es Huichapan, después pasaron por Tula, Atitalaquia, Atotonilco, Zapotlán, Tezontepac y Tizayuca.



Los señoríos independientes: Señorío de Metztlán ubicado en la Sierra Baja y el Señorío Tutotepec ubicado en Tenango, los cuales por su lejanía e inaccesibilidad sirvieron como refugio de quienes pretendían escapar de los pueblos conquistadores, así mismo a la llegada de los españoles fueron quienes se mantuvieron fuera del imperio azteca.

Dichas poblaciones sentaron las bases de lo que hoy es el estado de Hidalgo, un estado con una “[...]composición pluricultural y plurilingüe sustentada originalmente en los pueblos indígenas Nahua, Otomí, Tepehua, Tének y Pame, así como las autodenominaciones que se deriven de los mismos; que conservan sus propias estructuras sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (pág. 2), esto según el artículo 1 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el estado de Hidalgo, publicada desde 2010 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2019). En la que también se reconoce la existencia y composición de tres pueblos indígenas: Jaltocán, Xochiatipán y Yahualica, 1004 comunidades y más de 10 lenguas indígenas; siendo importante de mencionar que dichos datos en la actualidad podrían estar desfasados, ya que se tenía la obligación por parte del Congreso del Estado de actualizar dicho Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas preferentemente cada cuatro años.

Así, según el Censo de Población y Vivienda INEGI 2020 la población que se autoadscribe como indígena en nuestro estado representa el 36.7 por ciento del total.

**Tabla 1. Población que se autoadscribe indígena en el estado de Hidalgo**

<b>Número total de habitantes en el estado</b>	<b>3,082,841</b>
Porcentaje de población que se autoadscribe indígena	36.70%
Porcentaje de población que habla una lengua indígena	12.31%
Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos	64.9% (Náhuatl)
	33.3% (Otomí)
	0.46% (Tepehua)
	0.25% (Totonaco)

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda INEGI, 2020.

De ahí la importancia de que, este Estado, pluricultural y plurilingüe sustentado originalmente en sus pueblos indígenas dentro de su sistema democrático, incluya de manera sustantiva la participación y representación de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, así como el pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales.

### III. Acciones afirmativas

La democracia, según Norberto Bobbio (1986) nos dice que es un conjunto de reglas que se han llevado al consenso mediante el libre debate, las cuales permiten tomar decisiones colectivas, privilegiando la más amplia participación; pero en el caso de la democracia representativa el autor nos señala que, para la toma de decisiones colectivas se debe establecer el quién, es decir, el individuo autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

En este sentido, en una sociedad bajo el régimen democrático que se conforma por diversos grupos sociales, debe existir la participación de la mayoría, pero no de manera individual, sino a través de una representación, esta representación de un grupo social tomará decisiones en nombre de todo el grupo con la finalidad de satisfacer ciertos intereses que permiten la sobrevivencia del grupo tanto al interior como al exterior. Por lo tanto, la figura de representación tiene sobre sí una atribución de poder conferido por el mismo grupo social.

Por otro lado, en un sistema democrático nos dice Bobbio (1986), las instituciones son la base de la democracia, siendo los partidos una forma de institución que funge como mediador entre el gobierno y los ciudadanos. En este sentido, se puede entender que los partidos pueden ser el medio para la representación de los distintos grupos sociales a partir de los cuales el sistema democrático puede funcionar.

Así, a partir de esta reflexión, se considera que una democracia representativa en la que los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de nuestro país y en específico del estado de Hidalgo, entendidos como grupos sociales que buscan satisfacer sus necesidades e intereses, deben estar representados en el sistema político a través del cual se determina el rumbo de la sociedad como consecuencia directa de las decisiones que se adoptan con la finalidad de lograr el beneficio común; esto, ya sea a través del Sistema de Partidos Políticos o bien a partir de sus Sistemas Normativos Indígenas. Sin embargo, las y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas han sido relegados a los estratos sociales más desatendidos por parte de las administraciones públicas, los estudiosos del tema señalan el fondo del asunto como un problema estructural en donde incluso las leyes permiten escenarios de desventaja para este sector de la sociedad, en este sentido la autora Milka Castro (2010) alude a que la solución podría vislumbrarse efectivamente en la legislación que permita

nuevas condiciones de convivencia y replantee el papel que juegan las comunidades originarias en la vida pública, a través del ejercicio de sus derechos político-electorales, los cuales pueden ser definidos como: “derechos fundamentales que tiene todo ciudadano para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado, en el ejercicio de la función política” según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dichos derechos pueden ser:

- Votar en las elecciones populares
- Ser votado para todos los cargos de elección popular
- Asociación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos
- Afiliación libre e individual a los partidos políticos
- Integrar autoridades locales

Así, en el artículo “Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México” de Domínguez y Santiago (2014), se plantea lo siguiente:

La participación política indígena, en nuestro país, puede explicarse desde un enfoque liberal, por ejemplo, para dar cuenta del acceso de estos ciudadanos a los cargos de elección popular y su presencia en las instituciones; pero desde una definición más amplia, tiene que ver con la constitución de una ciudadanía auténtica, con el ejercicio del poder y con la participación de los pueblos indígenas a través de sus usos y costumbres, mediante la práctica de su derecho a la autonomía, así como con formas de intermediación y canalización de intereses de colectivos. De esta manera, la representación y la participación política indígena pasa por las instituciones políticas, las organizaciones sociales, la gestión y la inclusión en las políticas públicas y los procesos electorales, así como por sus propias formas de gobierno y organización comunitaria (regional, municipal e inframunicipal)” (pág. 84).

Para lo cual ha surgido la necesidad de implementar acciones afirmativas, las cuales según la Jurisprudencia 30/2014 se definen como medidas compensatorias para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Asimismo, en la Jurisprudencia 11/2015 se especifica que son:

“[...] medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. En consecuencia, los elementos fundamentales de las ac-

ciones afirmativas 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 [...]”.

Según Domínguez y Cuevas (2014), para dichas medidas especiales podemos definir dos grandes posturas:

La de los comunalistas, quienes proponen la autonomía al nivel de la comunidad. La de los comunitaristas, quienes la postulan en el ámbito regional, como un cuarto nivel de gobierno, incluyendo tanto a la comunidad como al municipio y a la región (Díaz Polanco, 2005).

Unas ponen el énfasis en la integración de los pueblos indígenas a la nación y al Estado, desde la autonomía, planteando la formación de un Estado nuevo, plural y democrático. Otras, en cambio, hacen hincapié en la exigencia de reconocimiento de la autonomía, pero manifestando un recelo y rechazo a los partidos políticos, al Estado nacional y a sus instituciones” (pág. 89).

De esta forma es importante puntualizar que no todos los integrantes de los pueblos indígenas quieren lo mismo, es decir, habrá algunos que quieran integrarse por completo al sistema político existente, a través de partidos políticos y elecciones bajo el sistema electoral tradicional y habrá otros que deseen preservar sus identidades y formas de organización propias, siendo en este sentido que no se debe generalizar, por lo que, la visión en que deben trazarse las políticas y acciones deben ser bajo una perspectiva intercultural, en donde cada pueblo y comunidad indígena, tenga la oportunidad de decidir por sí mismos, siendo esta una tarea compleja.

En este ensayo por tratarse del caso del estado de Hidalgo, en donde la participación en los cargos de elección popular hasta el momento solo ha sido ejercida por el régimen de partidos políticos, la línea de acción que se ha previsto para que los integrantes de pueblos y comunidades indígenas puedan incluirse en el sistema político-electoral ha sido a través de la implementación de acciones afirmativas, las cuales han ido avanzando en el reconocimiento y ejercicio de los derechos políti-

co-electorales de este sector poblacional, pero también se han descubierto temas pendientes y aún debatibles como: la adscripción calificada, la simulación, la participación de mujeres, la intervención a las comunidades, etc.

Asimismo, es importante de señalar que, conforme a Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2015), históricamente a nivel nacional la población indígena se localiza en mayor o menor medida en 2,417<sup>2</sup> municipios de los 2,457 que existen en nuestro país y, en los que a excepción de alrededor de 420<sup>3</sup> municipios, es decir menos del 17 por ciento de los municipios donde existe población indígena, eligen a sus autoridades municipales mediante sistema normativo indígena, siendo así que la gran mayoría de municipios con población indígena en nuestro país eligen a sus autoridades por medio del sistema de partidos políticos, plantea la posibilidad de que la participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Hidalgo a partir de acciones afirmativas y las instituciones, denominadas partidos políticos en el sistema democrático representativo sea una alternativa viable.

## **A. Antecedentes. Creación de la Comisión Especial de Derechos Político-Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas**

Derivado de este contexto estatal, y en función de un trabajo activo y como parte de un quehacer institucional en el 2016 con el acuerdo CG/292/2016, se crea la Comisión Especial de Derechos Político-Electorales para Pueblos y Comunidades Técnicas, así como su área operativa la Oficina para la atención de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, con los siguientes objetivos:

- a) Procurar la generación y, en su oportunidad, garantizar a través del Consejo General, las condiciones de coadyuvancia, tutela y protección maximizadora de los derechos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas, tales como el derecho de participación política, asociación, representación política y en su caso, de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo.
- b) Fomentar el desarrollo de políticas transversales, inclusivas, participativas, representativas y de acceso a la justicia encaminadas a salvaguardar el patrimonio cultural y lograr la protección de las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, así como buscar progresivamente mayor igualdad de la mujer indígena, de manera coordinada con la Comisión de Equidad de Género y Participación Ciudadana.

2 La CDI reportó, además, siete municipios sin información alguna.

3 El Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca aprobó el 4 de octubre de 2017, mediante acuerdo IEEP/CO-CG-SNI-33/2018, el catálogo que regirá las elecciones ordinarias de 417 municipios en el año 2019. Los 3 municipios restantes, corresponden 1 a Michoacán, 1 a Guerrero y 1 a Chiapas.

- c) Desplegar actividades de investigación científica básica y aplicada, así como tareas de educación científica respecto de estudios, análisis y posibles implicaciones de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del sistema electoral local y en el marco de eventuales sistemas normativos indígenas.
- d) Identificar cualquier obstáculo normativo, técnico o fáctico que impida o inhiba el ejercicio de las comunidades indígenas o de cualquiera de sus integrantes, para un acceso pleno a la jurisdicción del estado, que incluye la de reconocimiento y ejercicio del derecho a la participación político-electoral, representación política, asociación en materia político-electoral y en su caso, de la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a los elementos que lo componen<sup>4</sup>.
- e) Crear un Compendio Temático Institucional, documental físico y/o en archivos digitales, que concentre producción académica y científica propia o externa de interés general.
- f) Generar y estrechar vínculos con instituciones públicas y privadas, de carácter estatal, nacional e internacional, interesadas en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Y las siguientes atribuciones:

- a) Discutir y aprobar los dictámenes, proyectos de acuerdo, de resolución y, en su caso, los informes que deban ser presentados al Consejo, así como conocer los informes que sean presentados por la Oficina de apoyo en los asuntos de su competencia.

4 Para mayor información, consúltese tesis XXXV/2013 COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.—De la interpretación de los artículos 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que las citadas comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos. En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

- b) Solicitar información a otras Comisiones o a cualquier Órgano que pudiera considerarse necesaria. Tratándose de información en el ámbito de competencia de los Órganos Desconcentrados, deberá requerirse por conducto del Secretario Ejecutivo.
- c) Solicitar información a particulares y autoridades diversas al Instituto, relacionadas con los propósitos de la Comisión.
- d) Las demás que deriven del Código, del Reglamento, del propio acuerdo de creación de la propia Comisión, de los acuerdos del Consejo y de las demás disposiciones aplicables.

Esto derivado de varias consideraciones, una de ellas la redistribución realizada por el Instituto Nacional Electoral y la aprobación de su acuerdo INE/CG826/2015; asimismo desde esta Comisión y con vísperas al Proceso Electoral Local de Diputaciones 2017-2018, se empieza con un trabajo institucional para la reflexión, análisis y debate, de los derechos político-electorales de las y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, en específico el de la representación indígena en los cargos públicos y de elección popular.

## **B. Proceso Electoral Local de Diputaciones 2017-2018**

En razón al acuerdo del INE antes mencionado, donde se aprueba la demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales locales en que se divide el estado de Hidalgo y sus respectivas Cabeceras Distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del INE, se determina la creación tres distritos indígenas numerados como III, IV y V, correspondientes a las Cabeceras distritales de: San Felipe Orizatlán, Huejutla de Reyes e Ixmiquilpan, por lo que se promueve, impulsa y emite como primera acción afirmativa institucional los: “criterios aplicables para garantizar presencia indígena en los distritos electorales locales indígenas, en 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”<sup>5</sup>, en donde se consideraba adecuado establecer acción afirmativa para postular candidaturas para personas indígenas, en por lo menos uno de los tres Distritos Electorales Locales.”

Sin embargo, dicho acuerdo fue impugnado y en consecuencia el Tribunal Electoral Local ordenó al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo modificar el acuerdo CG/057/2017, a lo cual se da cumplimiento mediante el Acuerdo IEEH-CG-05/2018, en donde se observó lo siguiente:

<sup>5</sup> Consúltense acuerdo CG/057/2017 y sus anexos, disponibles en las fuentes de información.

1. Los partidos políticos deben postular únicamente candidatos indígenas en los tres distritos indígenas.
2. Observar paridad en la postulación de candidaturas indígenas.
3. Sanciones por incumplimiento
4. Auto-adscripción calificada

Teniendo como resultado en dicho proceso electoral en los tres distritos electorales locales indígenas, un total de 18 postulaciones de fórmulas (propietario y suplente) para dichos cargos, de las cuales 13 fueron compuestas por mujeres y las 5 restantes por hombres, lo que en porcentaje se traduce a que en el 72% de las postulaciones en los distritos indígenas son de mujeres y el 28% corresponde a hombres; así el Congreso del estado de Hidalgo por primera vez tuvo 3 diputaciones de mujeres que se autoadscribieron como indígenas y cumplieron con el criterio de adscripción calificada indígena.

### **C. Proceso electoral local de ayuntamientos 2019-2020**

El proceso electoral de ayuntamientos 2019-2020 para el estado de Hidalgo representó todo un reto en muchos sentidos, primero el contexto de pandemia mundial ocasionada por el virus Sars-COV2, lo cual ocasionó que desde abril del 2020 con la Resolución INE/CG83/2020 el INE suspendería temporalmente el proceso electoral para la renovación de los Ayuntamientos posponiendo la etapa de registro de planillas, el periodo de campañas y la jornada electoral, por su parte el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, con el acuerdo IEEH/CG/026/2020 suspendió las actividades que se le atribuyen directamente como la organización de debates, los trabajos del Programa de Resultados Preliminares PREP, entre otros, por lo que, al retomar las actividades de ese proceso, nos enfrentamos a hacerlo con medidas sanitarias no vistas antes; y segundo por los diferentes grupos en desventaja que tendrían reservados lugares en la postulación, es decir jóvenes e indígenas, pero además la garantía de la paridad de género en todas sus vertientes, horizontal, vertical y sustantiva.

Así, con 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 Ordinario 2019-2020<sup>6</sup> (Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, 2019), se obligó a los partidos políticos, candidaturas comunes, coaliciones y/o candidaturas independientes a postular en 39 de los 84 municipios del estado a personas indígenas, esto en diferentes rangos dependiendo de su porcentaje de población que

<sup>6</sup> Consúltese acuerdo IEEH/CG/030/2019 y su anexos, en las fuentes de información.

se autoadscribía indígena y el número de fórmulas en sus planillas, esto establecido por el Código Electoral del Estado de Hidalgo (2019)<sup>7</sup>.

**Tabla 2. De la representatividad indígena municipal de acuerdo al Código Electoral del Estado**

De la representatividad indígena municipal en la elección por sistema de partidos, artículo 295 "o" del Código Electoral del Estado	
Porcentaje de población indígena en los municipios	Obligatoriedad de Partidos Políticos de postulación de personas indígenas en la planilla
a) mayor del 35 % / menor del 50%	35%
b) mayor del 50.01% / menor del 65%	50%
c) mayor del 65.01% / menor del 80%	65%
d) mayor del 80.01%	80%
Municipios cuyo porcentaje de población indígena sea menor del 35%, pero cuenten con comunidades originarias dentro del catálogo de comunidades indígenas establecido por la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.	Por lo menos una postulación propietaria y suplente indígena.

Por lo que, el Instituto decide dividir en diferente tipología a los municipios del estado de Hidalgo, para que no solo se cumpliera con el porcentaje de representatividad indígena, sino que, también se revisará que existiera un criterio de paridad en dichas postulaciones, quedando de la siguiente manera:

- a) Municipios indígenas (con más del 65% de población indígena) en donde los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes al menos en la mitad de sus postulaciones debieron poner encabezando sus planillas a mujeres indígenas y a la otra mitad a hombres indígenas; en caso de impares la mayoría fue otorgada a mujeres indígenas. En el caso de las candidaturas independientes, únicamente se cumplió con el encabezamiento de la planilla por personas indígenas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A partir del decreto 203, el cual queda invalidado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019.

<sup>8</sup> En cumplimiento a lo mandatado por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en el expediente: TEEH-RAP-NAH-016/2019 y sus acumulados.

De igual forma, se garantizó que el propietario y suplente fueran del mismo género; y que cuando el número de fórmulas indígenas en una planilla fuera par, se otorgó en igual número a ambos géneros, pero si fuera impar, la mayoría se otorgó a mujeres indígenas. Finalmente, se cuidó que no destinaran únicamente a mujeres indígenas en los municipios con baja votación, creando una bolsa especial de estos municipios indígenas en donde se verificó la paridad sustantiva a partir de los bloques de competitividad y/o rentabilidad.

**Tabla 3. Municipios indígenas**

#	Cve	Municipios	Población total	Autoadscripción indígena	% de autoadscripción indígena	Número de integrantes de planilla	Representación indígena en planilla
65.01 a 80 % de población indígena							
1	2	Acaxochitlán	43,774	29,707	67.90%	9	5
2	54	San Salvador	35,547	26,103	73.40%	9	5
3	30	Ixmiquilpan	93,502	70,381	75.30%	11	7
4	62	Tepehuacán de Guerrero	30,750	23,820	77.50%	9	5
5	53	San Bartolo Tutotepec	18,986	15,174	79.90%	7	4
Más de 80.01% de población indígena							
6	6	Alfajayucan	20,332	16,543	81.40%	7	5
7	27	Huehuetla	25,989	21,365	82.20%	7	5
8	60	Tenango de Doria	18,766	15,540	82.80%	7	5
9	28	Huejutla de Reyes	129,919	108,522	83.50%	13	10
10	73	Tlanchinol	39,772	33,302	83.70%	9	7
11	58	Tasquillo	16,403	14,163	86.30%	7	5
12	46	San Felipe Orizatlán	38,952	33,647	86.40%	9	7
13	19	Chilcuautla	18,169	15,836	87.20%	7	5
14	55	Santiago de Anaya	17,032	15,031	88.30%	7	5
15	14	Calnali	17,163	15,377	89.60%	7	5
16	11	Atlapexco	19,902	17,846	89.70%	7	5
17	25	Huautla	21,244	19,570	92.10%	7	5
18	26	Huazalingo	13,986	12,918	92.40%	7	5

19	43	Nicolás Flores	7,031	6,494	92.40%	7	5
20	15	Cardonal	18,347	17,208	93.80%	7	5
21	80	Yahualica	24,173	23,120	95.60%	7	5
22	78	Xochiatipan	19,752	19,023	96.30%	7	5
23	32	Jaltocán	11,818	11,454	96.90%	7	5

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015, oficio 1317.4.1/014/2019INEGLIAI2.01

- b) Municipios con representación indígena (con un porcentaje de población indígena mayor al 35%, pero menor al 65%, además de aquellos que cuentan con una comunidad indígena) los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes debieron postular en igual número de ambos géneros si las fórmulas en la planilla eran par, y si fueran impar la mayoría se otorgó a mujeres indígenas, integrando estos municipios a la bolsa general con municipios sin representación indígena para verificar la paridad.

**Tabla 4. Municipios con representación indígena**

#	Cve	Municipios	Población total	Autoadscripción indígena	% de autoadscripción indígena	Número de integrantes de planilla	Representación indígena en planilla
Menos de 35% de población indígena, con comunidad en el catálogo							
1	18	Chapulhuacán	23,961	8,365	34.90%	7	1
2	37	Metztitlán	20,111	6,968	34.60%	7	1
3	63	Tepeji del Río de Ocampo	87,442	10,876	12.40%	7	1
4	77	Tulancingo de Bravo	161,069	22,019	13.70%	13	1
35 a 50 % de población indígena							
5	45	Omitlán de Juárez	9,636	3,504	36.40%	7	2
6	81	Zacualtipán de Ángeles	34,720	14,443	41.60%	9	3
7	50	Progreso de Obregón	23,451	10,066	42.90%	7	2
8	70	Tlahuelilpan	19,389	8,439	43.50%	7	2
9	17	Chapantongo	13,789	6,057	43.90%	7	2
10	42	Molango de Escamilla	11,587	5,216	45.00%	7	2

11	68	Tianguistengo	15,122	6,869	45.40%	7	2
12	67	Tezontepec de Aldama	53,009	25,205	47.50%	11	3
50.01 a 65% de población indígena							
13	59	Tecoautla	37,674	19,445	51.60%	9	4
14	79	Xochicoatlán	7,706	4,059	52.70%	7	3
15	34	Lolotla	9,461	5,097	53.90%	7	3
16	84	Zimapán	40,201	24,136	60.00%	9	4

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015, oficio 1317.4.1/014/2019INEGLIAI2.01

c) Municipios sin representación indígena (con un porcentaje de población indígena menor al 35%) en los que únicamente se verificó que no se destinará a un solo género en los municipios con baja votación.

**Tabla 5. Municipios sin representación indígena**

#	Cve	Municipio	Población total	Autoadscripción indígena	% de autoadscripción indígena
1	41	Mixquiahuala de Juárez	46 224	15,883	34.40%
2	3	Actopan	56 429	18,019	31.90%
3	33	Juárez Hidalgo	3 108	949	30.50%
4	9	El Arenal	18 807	5,600	29.80%
5	64	Tepetitlán	10 932	3,216	29.40%
6	23	Francisco I. Madero	35 872	10,249	28.60%
7	20	Eloxochitlán	2 667	737	27.60%
8	29	Huichapan	45 959	11,881	25.90%
9	38	Mineral del Chico	9 028	2,256	25.00%
10	31	Jacala de Ledezma	13 399	3,145	23.50%
11	52	San Agustín Tlaxiaca	36 079	8,079	22.40%
12	1	Acatlán	21 044	4,687	22.30%
13	75	Tolcayuca	16 733	3,673	22.00%
14	71	Tlahuiltepa	10 376	2,184	21.00%
15	76	Tula de Allende	109 093	22,147	20.30%
16	21	Emiliano Zapata	14 825	2,992	20.20%
17	40	La Misión	10 139	2,009	19.80%

18	65	Tetepango	11 624	2,238	19.30%
19	10	Atitalaquia	29 683	5,541	18.70%
20	82	Zapotlán de Juárez	18 748	3,484	18.60%
21	69	Tizayuca	119 442	21,222	17.80%
22	74	Tlaxcoapan	28 490	4,901	17.20%
23	24	Huasca de Ocampo	17 728	2,925	16.50%
24	83	Zempoala	45 382	7,196	15.90%
25	47	Pacula	5 139	801	15.60%
26	66	Villa de Tezontepec	12 413	1,932	15.60%
27	48	Pachuca de Soto	277 375	42,586	15.40%
28	61	Tepeapulco	54 373	7,883	14.50%
29	13	Atotonilco de Tula	38 564	5,324	13.80%
30	51	Mineral de la Reforma	150 176	19,943	13.30%
31	5	Ajacuba	18 320	2,394	13.10%
32	56	Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	37 292	4,870	13.10%
33	12	Atotonilco el Grande	27 433	3,467	12.60%
34	36	San Agustín Metzquititlán	9 437	1,187	12.60%
35	35	Metepec	11 801	1,463	12.40%
36	22	Epazoyucan	14 693	1,609	11.00%
37	4	Agua Blanca de Iturbide	9 116	952	10.40%
38	8	Apan	44 576	4,487	10.10%
39	44	Nopala de Villagrán	16 896	1,700	10.10%
40	39	Mineral del Monte	14 640	1,247	8.50%
41	57	Singuilucan	16 235	956	5.90%
42	49	Pisaflores	17 379	951	5.50%
43	7	Almoleya	12 410	586	4.70%
44	16	Cuautepec de Hinojosa	58 301	2,372	4.10%
45	72	Tlanalapa	10 342	228	2.20%

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015. Oficio 1317.4.1/014/2019INEGI.IAI2.01

Teniendo como resultado en dicha elección la postulación de 1,695 mujeres indígenas y 1,173 hombres indígenas, lo que representa en el total de postulaciones indígenas que, el 59.10 por ciento fue para mujeres indígenas y 49.90 para hombres indígenas; además de que, ahora se tenga en funciones a presidentas mujeres indígenas en los municipios de San Felipe Orizatlán, Nicolás Flores y Tasquillo.

Uno de los retos más importantes de esta acción afirmativa fue la dictaminación de alrededor de 2,868 personas indígenas que debían cumplir con el criterio de adscripción calificada indígena en cuestión de días, por lo que el trabajo operativo, en ese momento de la Dirección Ejecutiva de Derechos Político-Electorales Indígenas, ahora Unidad Técnica fue relevante, ya que se hizo una revisión exhaustiva y particular de cada uno de los documentos presentados por los postulantes, esto a través de dictámenes<sup>9</sup> por planilla presentada, siendo esto un precedente y ejemplo en este tipo de acciones afirmativas.

#### **D. Proceso electoral local de diputaciones 2020-2021**

Para este proceso electoral, aún con pandemia y con los antecedentes ya realizados en la postulación y representación de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas en nuestro estado, el umbral mínimo que se tenía que garantizar era el de la elección de diputaciones 2017-2018, es decir, la obligación de postular a fórmulas de personas que se autoadscribieran y cumplieran con la adscripción calificada indígena en los 3 Distritos Electorales Locales denominados como tal.

Sin embargo, en una progresividad de derechos, el Consejo General del Instituto determinó agregar a la catalogación de distrito indígena uno más, siendo así que, se contemplaron en 4 distritos locales la postulación de fórmulas indígenas: Distrito 02 con cabecera en Zacualtipán de Ángeles, Distrito 03 con cabecera en San Felipe Orizatlán, Distrito 04 con cabecera en Huejutla de Reyes y Distrito 06 con cabecera en Ixmiquilpan, esto en razón a que su porcentaje poblacional que se autoadscribía indígena en estos distritos es superior al 50 por ciento. Además de esta acción, se decidió catalogar 3 Distritos más como Distritos mixtos, los cuales en la sumatoria total de su población poblacional tenían más del 40 por ciento de que se autoadscribía indígena pero menos del 50 por ciento, siendo estos: Distrito 01 con cabecera en Zimapán Distrito 07 con cabecera en Mixquiahuala de Juárez y, Distrito 09 con cabecera en Metepec; en los que el Instituto verificó que los partidos políticos, candidaturas comunes y coaliciones, postularán al menos a una persona de cada fórmula que se autoadscribiera indígena y que cumpliera con el estándar de adscripción calificada, pero además, una de estas personas debió de ocupar el cargo de propietaria o propietario, dejando a la libre elección de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes el Distrito, esto con la finalidad de garantizar la representación de una persona indígena más en la integración del Congreso del Estado. En el caso de las candidaturas independientes, en estos Distritos solo se solicitó

<sup>9</sup> Dictámenes incluidos en los acuerdos de aprobación del Consejo General del registro de planillas, disponibles <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/acuerdosiee/2020>

que uno de los integrantes de la fórmula se autoadscribiera indígena y acreditará su vínculo comunitario (adscripción calificada).

Para cumplir con la paridad indígena, se verificó que del total de postulaciones al cargo de propietaria y/o propietario la mayoría se asignará a mujeres indígenas, si fuera impar, de ser par este número total de postulaciones, podría asignarse igual número de personas propietarias a mujeres indígenas y hombres indígenas; teniendo en cuenta que, la integración de las fórmulas también debía ser paritaria, es decir, debían corresponder al mismo género salvo que el propietario fuera hombre indígena, su suplente pudo ser mujer indígena.

Obteniendo los siguientes resultados, en los Distritos Electorales Indígenas de Zacualtipán, San Felipe Orizatlán, Huejutla de Reyes e Ixmiquilpan se presentaron un total de 37 fórmulas para contender el cargo de Diputado Local; 20 de ellas encabezadas por mujeres, 16 por hombres y una fórmula presentada como persona no binaria; mientras que, en los Distritos Mixtos de: Zimapán, Mixquiahuala y Metepec se registraron un total de 19 personas, de las cuales 10 pertenecieron a candidaturas de propietarias mujeres y 1 candidatura de suplente mujer, para el caso de los hombres se registraron un total de 5 candidaturas para el cargo de propietario y 3 de suplentes. De tal manera que el actual Congreso del estado de Hidalgo tiene una integración de 5 personas indígenas, 3 de ellas del género masculino y 2 de ellas del género femenino, representando un 16.6 por ciento.

Siendo importante de mencionar que, en este proceso, en los debates realizados en estos Distritos Indígenas y Mixtos participaron un total de 36 candidaturas indígenas, de las cuales 5 hablaron en su lengua; por lo que por parte del IEEH se previó la traducción de estos, contratando traductores y/o interpretes certificados, generando con esto una visión intercultural no solo en la postulación sino, también en otras actividades propias del proceso electoral.

## **E. Proceso electoral local de gubernatura 2021-2022**

El cambio de Gubernatura en el estado, representó en sí mismo todo un desafío esto, por la importancia del cargo, el contexto estatal e Institucional, etc., así en las acciones afirmativas para personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas parecía imposible su aplicación al ser un cargo unipersonal, sin embargo, como acción sin precedentes se decide aplicar una acción afirmativa para que de manera obligatoria una parte de la propaganda electoral que produjeran y difundieran, los partidos políticos, coalición, candidatura común y candidaturas registradas se tradujera a las principales lenguas predominantes en el estado de Hidalgo; solicitando informes quincenales para comprobar el cumplimiento de dicha acción y de no hacerlo, se les hizo hasta 4 requerimientos por parte de la Unidad Técnica de Derechos

Político- Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas, teniendo respuesta favorable por parte de los responsables, cabe hacer mención que de no haber cumplido en la aprobación de dicha acción se preveía la instauración de un proceso especial sancionador.

Esta acción afirmativa era flexible, ya que podían realizar diversas acciones, desde spots, trípticos, inclusión de personas traductoras en eventos, pinta de bardas, etc., esto a través de evidencia documental, gráfica y/o auditiva, la cual fue verificada a través de oficialías electorales. Además, se les conminó a pautar tiempos de radio y televisión, así como la utilización de lenguaje incluyente y el acompañamiento de la Unidad Técnica a fin de orientar y brindar apoyo y asesoramiento, realizando diversas capacitaciones. Por lo que, en este último punto el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (2022) realizó la Guía para la Incorporación en la Interculturalidad en la Propaganda Electoral, un documento de apoyo para los responsables de cumplimiento, donde se les proveía de datos geográficos sobre las lenguas, tipologías y los criterios fundamentales para la generación de los informes solicitados, la cual fue traducida e interpretada en náhuatl y otomí.

Los resultados de esta acción fue la contabilización de un total de 7049 materiales, consistentes en publicaciones en redes sociales, videos, spots en radio, lonas, trípticos, volantes y servicios de perifoneo siendo 37 en lengua materna Náhuatl, 5508 en Otomí y 1504 en Tepehua, presentando 3 informes en Consejo General por parte de la Comisión Permanente de Derechos Político- Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas. Esta acción afirmativa resulta relevante, ya que se habla del acceso a la información en lengua materna, lo que, a su vez, permite la reivindicación, revitalización y dignificación de esta, haciendo patente la importancia que tienen los conocimientos y saberes de los pueblos originarios, hablando del reconocimiento de una Nación multicultural.

Además de dicha acción, al igual que el proceso inmediato anterior, la realización de los tres debates a la Gubernatura del estado contaron con una perspectiva intercultural, al ser transmitidos en simultáneo en alguna de las lenguas predominantes del estado, esto dependiendo del lugar sede de dicho debate.

#### **IV. Reflexiones finales**

Si bien el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo se ha destacado por la implementación de acciones afirmativas en la postulación y/o representación y acceso a los cargos públicos y de elección popular, faltan aún más derechos político-electorales que garantizar y hacer plenos como el de la representación indígena ante el ayuntamiento, garantizar la representación en el sistema de partidos a través de mecanismos culturalmente adecuados, transversalizar en los órganos de las autoridades electorales

la perspectiva intercultural, etc., es decir, aún resulta fundamental seguir el camino ya avanzado, esto siempre en diálogo constante con los actores principales, las y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

## Fuentes de información

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México,
- Castro, M. (2010). *Los pueblos indígenas en Latinoamérica: entre la movilización y el derecho*. Revista del CESLA, I(13), 197-210. <https://doi.org/ISSN: 1641-4713>
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2019, septiembre). Código Electoral del Estado de Hidalgo.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2015). *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo*. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Hidalgo/Ley\\_DCIHgo.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Hidalgo/Ley_DCIHgo.pdf)
- Menes Llaguno, J. M. (2010). *Hidalgo. Historia de una tierra que se renueva*. Ed. Estado Libre y Soberano de Hidalgo y Miguel ángel Porrúa.
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (2016). *Acuerdo que propone la presidencia al pleno del consejo general, mediante el cual se crea la comisión especial de derechos políticos - electorales para pueblos y comunidades indígenas*. [http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2016/Septiembre/14092016/CG\\_292\\_2016\\_S140916.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2016/Septiembre/14092016/CG_292_2016_S140916.pdf)
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2017, 21 de diciembre). *Acuerdo CG/057/2017 [Criterios aplicables para garantizar paridad de género y presencia indígena en los distritos electorales locales indígenas para el registro de candidaturas para las diputaciones locales]*. Recuperado de <http://www.ieehidalgo.org.mx>.
- Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca. (2018, 4 de octubre). *Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018 [Catálogo que regirá las elecciones ordinarias de 417 municipios en 2019]*.
- Domínguez, A.; Santiago, G. (2014). *Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, <https://doi.org/10.48102/rlee.2014.44.3.244>
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (2020). *Dictámenes incluidos en los acuerdos de aprobación del Consejo General del registro de planillas*. Recuperado de <http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php/acuerdosiee/2020>.

- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. *Guía de incorporación de interculturalidad*. Recuperado de [http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos\\_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf)
- Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (2022). *Guía para la Incorporación de la Interculturalidad en la Propaganda Electoral Proceso electoral 2021-2022 para la Renovación de la gubernatura*. [http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos\\_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf](http://ieehidalgo.org.mx/images/documentos_banner/Guiaincorporacioninterculturalidad.pdf)
- Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. (2019). Expediente: TEEH-RAP-NAH-016/2019 y sus acumulados.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2013). Tesis XXXV/2013 COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.



# La exigencia del derecho de autogobierno y de representación política de las comunidades indígenas en Jalisco

Zoad Jeanine García González<sup>1</sup>  
Guadalupe Lucía Sánchez Vital<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Marco Normativo en Jalisco; III. Antecedentes y características de los pueblos indígenas asentados en Jalisco; IV. Personas Afromexicanas en Jalisco. V. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Jalisco; VI. Contexto de la participación política de las comunidades indígenas y afromexicanas en Jalisco; VII. Autogobierno; VIII. Conclusiones, retos y necesidades; Fuentes de información.

## I. Introducción

En el presente ensayo, se plasma una breve semblanza del marco normativo que protege los derechos de los pueblos y comuni-

- 1 Abogada, actualmente es consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, donde preside la Comisión de Asuntos de Pueblos Originarios; en su trayectoria profesional destacan los cargos de vocal ejecutiva y vocal secretaria de las Juntas Distritales 01 y 12 en Jalisco, respectivamente, así como vocal secretaria de la Junta Local en San Luis Potosí del Instituto Nacional Electoral; ha sido docente en la Universidad de Guadalajara.
- 2 Abogada, maestra en Derecho Electoral, destacando en su desempeño profesional las funciones de asesora en el IEPC Jalisco, secretaria relatora y titular de la Unidad de Transparencia en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, coordinadora general de Estadísticas en Centros Penitenciarios de la Secretaría de Seguridad Jalisco; docente activa en la Universidad de Guadalajara; realiza labores de asesoría en informes de investigación para la obtención de grado a nivel maestría y licenciatura.

dades indígenas en el estado de Jalisco; de los antecedentes y características de los pueblos originarios en la entidad: Wixárika y Nahuatl; asimismo, se presentan datos estadísticos sobre la población indígena y afroamericana, así como sobre hablantes de lengua indígena. Además, respecto de la representación política de los pueblos originarios, se da cuenta de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral 2020-2021 en favor de la población indígena, de su impugnación y de los resultados de estas. Enseguida, se relatan tres asuntos relacionados con el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, dos referentes a la administración directa de recursos públicos y uno sobre el cambio de sistema de elección de partidos políticos al sistema normativo interno. Finalmente, se externan las conclusiones sobre los retos para alcanzar la autonomía e inclusión de los pueblos y comunidades indígenas.

## II. Marco normativo en Jalisco

La Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ) establece, en su artículo 4, que Jalisco tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a quienes define como los 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. Asimismo, determina que se consideran comunidades integrantes de un pueblo indígena las que formen una unidad social, económica y cultural, que se encuentren asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Igualmente, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, por ende, a la autonomía para, entre otras cosas, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres; elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Además, establece como una de las obligaciones de las autoridades estatales y municipales el propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, para lo cual deben favorecer la educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria

Con relación al derecho a la representación política en el ámbito municipal, el artículo 73 de dicha Constitución mandata que la ley deberá determinar lo conducente para que en las planillas de candidaturas a munícipes participe la ciudadanía integrante de los pueblos y comunidades indígenas.

En ese tenor, el artículo 24, numeral 3, del Código Electoral del Estado de Jalisco (CEEJ) dispone que, en los municipios cuya población sea mayoritariamente



los municipios de Mezquitic y Bolaños, y el nahua, localizado en las regiones: Sur y Costa Sur, particularmente en los municipios de Cuautitlán de García Barragán, Tuxpan, Zapotitlán de Vadillo, Villa Purificación y Casimiro Castillo.

Adicionalmente, según la información del Atlas de los Pueblos Indígenas 2015 publicada por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) se tiene registro de la presencia de personas pertenecientes a 38 pueblos indígenas que proceden de otros estados —ya sea migrantes residentes de manera permanente o por su condición jornalera agraria—, destacando el Tarasco, Mixteco, Otomí, Zapoteco y Mazahua, por ser los que tienen mayor presencia (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas [INPI], 2022).

En ese contexto, cabe señalar que, la población que nos ocupa se encuentra distribuida entre los 125 municipios que conforman el estado de Jalisco, sin embargo, existe mayor concentración en El Salto, Guadalajara, Puerto Vallarta, San Pedro Tlaquepaque, Tala, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan, siendo este último el que tiene el número más alto.

## A. Wixárika, también conocido como Huichol

De acuerdo con Chapela (2014), el wixárika es un pueblo indígena originario, es decir, que habita en lo que ahora conocemos como territorio nacional desde hace siglos, antes de la llegada de los españoles. Este pueblo vive en su territorio ancestral, localizado en la Sierra Madre Occidental, en donde habita una amplia superficie que se extiende entre los estados de Jalisco, Nayarit y Durango. Adicionalmente, se encuentra Wirikuta, en San Luis Potosí, espacio que considera uno de los principales lugares sagrados.

En su lengua se nombran wixárika en singular y wixaritári en plural, cuya traducción al español varía según los diferentes investigadores, para algunos significa “doctor, curandero”; para otros, “el pueblo o el verdadero pueblo” (Anguiano, 2018, p. 13). Por su parte, Chapela (2014) refiere que significa “persona de corazón profundo que ama el conocimiento”.

Anguiano (2018) es una investigadora que ha estudiado al pueblo wixárika por más de 50 años. Ella cuenta que, cuando empezó a visitar a los wixaritári en 1968, sus tierras eran comunales no parceladas y existían cinco grandes comunidades. En Jalisco y pequeños territorios en la frontera con Zacatecas y Durango se ubicaban cuatro de estas comunidades, a saber: *Tuapúrie* o Santa Catarina *Cuexcomatitán*; *Wuaúitia* o San Sebastián *Teponahuastán*; *Tateikié* o San Andrés Cohamiata, y *Tutsípa* o Tuxpan de Bolaños (considerado Anexo a San Sebastián). La quinta era: Guadalupe Ocotán o *Xatsitsárie*, localizada en Nayarit. Dichas comunidades siguen conformando el pueblo wixárika, no obstante, la investigadora añade que, en

las últimas décadas, su población “ha migrado de la sierra a la altiplanicie y costa nayaritas, en busca de mejores oportunidades de vida”, es decir, se han desplazado hacia las ciudades (p. 14). Cada una de esas comunidades es independiente y cuenta con su gobierno tradicional y con una estructura de organización interna propia.

Este pueblo originario habla la lengua huichol o wixárika. Según los datos del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, la agrupación lingüística huichol forma parte de la familia yuto-nahua, está emparentada con el náhuatl, el cora y el tepehuano del sur, tiene cuatro variantes que son habladas en Nayarit, Durango y Jalisco (INPI, 2022).

Como ya se ha señalado, el pueblo wixárika se encuentra asentado, principalmente, en los municipios de Mezquitic y Bolaños. En el siguiente cuadro, se presenta el porcentaje estimado de personas que se autoadscriben indígenas y el correspondiente a personas hablantes de lengua indígena, desagregada por los municipios citados:

**Cuadro 1. Porcentaje de Población Wixárika en Mezquitic y Bolaños por autoadscripción indígena y hablantes de lengua indígena**

Municipio	Condición de autoadscripción indígena		Condición de habla indígena	
	Estimadores de población de 3 años y más	Autoadscripción indígena (Se considera indígena)	Población de 3 años y más	Habla una lengua indígena
Mezquitic	19,390	79.78 %	20,481	78.62 %
Bolaños	6,289	61.17 %	6,560	61.37 %

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, 2020, Tabulados del Cuestionario Ampliado y Cuestionario Básico. Etnicidad.

En cuanto a su origen, Romero señala que es difícil “definir la historia del pueblo wixárika, pues no existen muchos datos etnográficos o históricos al respecto y, en los existentes, se manejan diversas hipótesis sobre su origen y los acontecimientos que identifican su cultura” (2000, p. 8). Algunas, con base en fuentes arqueológicas, lingüísticas y mitológicas, establecen que los wixaritári descienden grupos de la familia yuto-nahua que se fueron asentando en la sierra, así como, que es probable que entre sus ascendientes había algunas tribus chichimecas del norte, esto de acuerdo con el referido Atlas (INPI, 2022). El mismo autor da cuenta que:

Durante el tiempo de la Colonia la sierra no pudo ser conquistada, pero sus alrededores fueron poblados en la última década del siglo XVI y a lo largo del siglo XVII. Los pueblos de Colotlán, Mezquitic, Huajimic, Huejuquilla y Tenzompa delimitaron y aislaron el territorio huichol. La conquista de la sierra se consumó en

1722. En el año de 1733, los franciscanos se establecieron en San Sebastián Teponahuatlán, conformando el primer núcleo de influencia católica en el corazón de la sierra (Romero, 2000, p. 8).

A finales del siglo XVIII, los wixaritari recibieron títulos agrarios, que definieron los límites de las comunidades actuales (INPI, 2022).

La organización social, de conformidad con el multicitado Atlas, se conforma de tres niveles: el más bajo, jerárquicamente hablando, se centra “en la integración de rancherías dispersas” denominadas *xirikite*, cada una de ellas es habitada por una familia extensa y cuenta con un “patio ceremonial” alrededor del cual se “ubican habitaciones separadas entre sí”, así como un “templo dedicado a los antepasados del grupo de parentesco”, al que denominan *xiriki*, algunas “se componen de una unidad principal, en donde reside el anciano, jefe del grupo familiar y otros ranchos dependientes, encabezados por los hijos del anciano.” Cabe señalar que, la poliginia es admitida socialmente. El siguiente, los *tukipas*, que constituyen centros político-religiosos que tienen “funciones de unidad territorial que agrupa a un conjunto de ranchos”, en ellos se encuentran sitios ceremoniales llamados *calihuey*; finalmente, en el nivel jerárquico más alto está “la cabecera comunal, que comprende un tercer tipo de centro ceremonial” (INPI, 2022), “responde a un orden total comunitario al que pertenecen las autoridades tradicionales y agrarias”, “ahí se administran los recursos de todo el territorio y sus autoridades son el máximo órgano de poder y de administración” (Escalante, 2015, p. 6).

Con relación a su sistema de autoridades, este se divide en autoridades tradicionales y agrarias, las cuales se conforman de la siguiente manera:

- **Autoridades tradicionales:** “A la cabeza del sistema de cargos se encuentra el Consejo de Ancianos” conocido como *kawiterutsixi*, (INPI, 2022), integrado por representantes de cada centro ceremonial denominados *kawiteros*, por *Marakames* “cantadores” “y quienes hayan tenido la mayoría de los cargos de su comunidad” (Romero, 2000, p.14). El gobernador tradicional, llamado *Tatohuani*, “es nombrado por la asamblea de la comunidad a través del Consejo de Ancianos”, el nombre de la persona que fungirá como tal es revelado mediante sueños a los *kawiteros*. Adicionalmente, también se elige: un “Atikate (alcalde), un Akuatsine (alguacil), un Kapitan (capitán), un Tsakareti (sargento) y los topiles (policías)” (Romero, 2000, p. 14). “Los integrantes de este gobierno tradicional llevan varas de mando, objetos cuyo poder proviene del padre Sol”. “Estos cargos se cambian anualmente en la celebración de Cambio de Varas, que se realiza durante los primeros días del año” (INPI, 2022).
- **Autoridades agrarias:** Comisariado de Bienes Comunales, Consejo de Vigilancia y la Asamblea General de Comuneros, mismas que desempeñan

las funciones establecidas en la Ley Agraria. Esta última es su órgano de representación más importante, “la asistencia es obligatoria tanto para los jefes de rancho, como para los hombres y mujeres adultos solteros” (INPI, 2022).

## B. Nahua

El pueblo nahua en el estado de Jalisco se encuentra asentado, principalmente, en los municipios de Cuautitlán de García Barragán, Tuxpan, Zapotitlán de Vadillo, Villa Purificación y Casimiro Castillo. En el cuadro siguiente se presenta el porcentaje estimado de personas que se autoadscriben indígenas y el correspondiente a personas hablantes de lengua indígena, desagregada por cada uno de los municipios citados:

**Cuadro 2. Porcentaje de población nahua en Cuautitlán de García Barragán, Tuxpan, Zapotitlán de Vadillo, Villa Purificación y Casimiro Castillo por autoadscripción indígena y hablantes de lengua indígena**

Municipio	Autoadscripción indígena		Habla indígena	
	Estimadores de población de 3 años y más	Condición de autoadscripción indígena (Se considera indígena)	Población de 3 años y más	Condición de habla indígena
Cuautitlán de García Barragán	17,381	67.94 %	17,331	1.72%
Tuxpan	35,528	63.88 %	35,772	1.37%
Zapotitlán de Vadillo	7,067	51.68 %	7,058	0.27%
Villa Purificación	10,687	28.97 %	10,697	0.45%
Casimiro Castillo	19,476	3.89 %	19,491	0.21%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, 2020, Tabulados del Cuestionario Ampliado y Cuestionario Básico. Etnicidad.

Este pueblo originario habla la lengua náhuatl. Según los datos del Atlas de los Pueblos Indígenas de México, su variante lingüística también pertenece a la familia yuto-nahua. Es la agrupación lingüística más hablada en México y tiene 30 variantes (INPI, 2022). Lamentablemente, como se observa en el cuadro anterior, son pocas las personas que lo siguen hablando.

Al igual que el pueblo wixárika, su sistema de autoridades se divide en tradicionales y agrarias, las cuales se conforman de la siguiente manera:

- **Autoridades tradicionales:** un delegado municipal, mayordomos con su capitán y encargados del templo. Algunas comunidades cuentan con Consejo de Ancianos.
- **Autoridades agrarias:** Comisario de Bienes Comunales, Secretario, Tesorero, Consejo de Vigilancia y la Asamblea Comunal, la cual decide sobre la elección del resto de cargos (INPI, 2022).

#### IV. Personas afromexicanas en Jalisco

En primer término es necesario señalar que, se considera como población afromexicana o afrodescendiente a las personas provenientes “del continente africano que llegaron a México durante el periodo colonial, tanto en condición forzada como de libertad, para trabajar en haciendas, ingenios, minas, manufacturas, talleres y en servicios del hogar como cocineras, nodrizas o parteras, entre otras actividades”; así como en “épocas posteriores o en la actualidad y se autorreconocen afrodescendientes por su cultura, costumbres y tradiciones” (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2022).

Dicho lo anterior, es importante resaltar que Jalisco se encuentra entre las seis entidades federativas con mayor cantidad de personas afromexicanas o afrodescendientes.

En la referida entidad, esta población —al igual que la población indígena migrante residente y la jornalera agraria— se encuentra dispersa en la totalidad de sus municipios, no obstante, El Salto, Guadalajara, Puerto Vallarta, San Pedro Tlaquepaque, Tepatitlán de Morelos, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá y Zapopan son los que presentan mayor concentración, siendo Zapopan y Guadalajara los que tienen más personas que se autoadscriben con esta calidad.

#### V. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Jalisco

Según los datos generados por el INEGI, en el Censo de Población y Vivienda 2020 (CPV, 2020), el número total de habitantes en el estado de Jalisco es 8'348,151 personas. Ahora bien, en cuanto a los datos de población indígena se localizaron dos factores de medición interpretados por el citado instituto:

1. Población en el rango de 3 años y más según condición de habla indígena y habla española: de un total de 7'912,955 personas incluidas en ese rango etario se identificaron a las personas hablantes de lengua indígena o alguna

lengua distinta, arrojando la cifra de 66,963, lo que equivale al 0.85%. De las cuales, 6,673 no hablan español, lo que equivale al 9.97%. Entre las lenguas más habladas en la entidad destacan: el Huichol con 24,256 personas; el Náhuatl con 18,362; el Tarasco con 4,759, y el Mixteco con 4,048.

2. Estimadores de la población en el rango de 3 años y más según condición de autoadscripción indígena: el 7.04% de 7'919,382 se considera indígena.

Por otro lado, del total de habitantes en Jalisco se contabilizó la población que se autoadscribe como afromexicana o afrodescendiente, lo que dio como resultado 139,676 personas, que equivale al 1.67%, (INEGI, 2020).

En resumen, los datos referidos en este apartado se reflejan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Jalisco**

Número total de habitantes en el estado de Jalisco según el CPV 2020	8,348,151
Número de personas de 3 años y más que habitan en Jalisco	7,912,955
Porcentaje de población que se autoadscribe como indígena según estimadores de la población de 3 años y más en el CPV 2020	7.04%
Porcentaje de población que se autoadscribe como afromexicana negra o afrodescendiente	1.67 %
Porcentaje de población de 3 o más años que habla una lengua indígena	0.85%
Porcentaje de población de 3 o más años que no habla español de las personas hablantes de lengua indígena	9.97%
Presencia de pueblos indígenas en Jalisco	Se identifican 42, no obstante, los Nahuas y Wixaritari son quienes tienen mayor presencia.
Lenguas indígenas mayormente habladas en Jalisco	Wixárika o Huichol: 37.3% Náhuatl: 28.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020, 2021) [Panorama Sociodemográfico de Jalisco: Censo de Población y Vivienda 2020; Tabulados del Cuestionario Ampliado y Cuestionario Básico. Etnicidad] y INPI (2015) [Atlas de los Pueblos Indígenas de México].

Para mayor claridad, resulta conveniente desagregar los datos por los municipios con mayor número de autoadscripción indígena, acorde al CPV2020 (INEGI, 2020):

**Cuadro 4. Municipios con población que se considera indígena mayor al 25%**

Municipio	Población de 3 años y más	Condición de autoadscripción indígena		
		Se considera indígena	No se considera indígena	No especificado
Mezquitic	19 390	79.78	20.08	0.13
Cuautitlán de García Barragán	17 381	67.94	31.63	0.43
Tuxpan	35 528	63.88	36.05	0.06
Bolaños	6 289	61.17	38.80	0.03
Zapotitlán de Vadillo	7 067	51.68	48.24	0.08
Chimaltitán	3 043	47.98	52.02	0.00
Villa Purificación	10 687	28.97	70.52	0.51
Huejuquilla el Alto	9 372	28.86	70.89	0.25
Ayutla	12 194	27.27	72.47	0.26
Atemajac de Brizuela	7 328	26.53	73.44	0.03

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda, 2020.

Asimismo, en el Cuadro 5 se enlista el número de municipios en la entidad federativa con población que se autoadscribe indígena de acuerdo con rangos porcentuales.

**Cuadro 5. Número de municipios con autoadscripción indígena por rangos**

Rango	Número de Municipios	Población de 3 años y más	Condición de autoadscripción indígena <sup>3</sup>		
			Se considera indígena	No se considera indígena	No especificado
Mayor al 70%	1	19 390	79.78	20.08	0.13
60% al 69%	3	59 198	64.33	35.49	0.18
50% al 59%	1	7 067	51.68	48.24	0.08
40% al 49%	1	3 043	47.98	52.02	0.00
30% al 39%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
20% al 29%	7	151 844	25.79	73.97	0.24
10% al 19%	21	422 345	13.63	86.21	0.16
1% al 9%	77	7 003 769	5.12	94.68	0.20
Menor al 1%	14	252 726	0.55	99.30	0.15

Fuente: Elaboración propia con datos del CPV2020.

<sup>3</sup> En los casos en que el número de municipio es mayor a uno, el porcentaje corresponde al promedio entre el número de municipio que se encuentran en un rango.

## VI. Contexto de la participación política de las comunidades indígenas y afromexicanas en Jalisco

Como ya se señaló, el CEEJ impone a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes la obligación de integrar en la planilla que postulen en los municipios cuya población sea mayoritariamente indígena, al menos a una persona que represente a las comunidades indígenas en ellos asentadas.

En tal virtud y, para contrarrestar la histórica exclusión de las personas indígenas en la representación política en el Congreso del Estado y en los municipios, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPC) determinó la implementación de acciones afirmativas para el Proceso Electoral Local 2020-2021.

### A. Avance en la participación política: primeras acciones afirmativas

Por primera ocasión en el estado de Jalisco, en el Proceso Electoral Local 2020-2021, el IEPC implementó acciones afirmativas para la postulación de candidaturas a los cargos de diputaciones de representación proporcional y de municipales, las cuales quedaron definidas en los lineamientos aprobados por el Consejo General el 14 de noviembre de 2020, mediante los acuerdos identificados con las claves IEPC-ACG-060/2020 e IEPC-ACG-061/2020 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco [IEPC], 2020),<sup>4</sup> respectivamente.

Así, por cuanto hace a la postulación de candidaturas a diputaciones, si bien la legislación local no establece disposición alguna que mandate a las fuerzas políticas a postular personas indígenas, el IEPC, para garantizar el derecho de estas a la representación política y a ser votadas en el mismo proceso comicial, implementó una acción afirmativa que consistió en la obligación de los partidos políticos de postular, por lo menos, una persona indígena en la lista de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, sin determinar una posición preferente (IEPC, 2020).

Mientras que, como una medida de compensación a la histórica exclusión de las personas indígenas en la toma de decisiones municipales, el IEPC estableció que en los municipios con población mayoritariamente indígena, los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes deberían postular en los tres municipios que según la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI resultaron con una población mayoritariamente indígena, no solo a una persona que representara a las comunidades

<sup>4</sup> Una vez concluida la cadena impugnativa, las reglas contenidas en dichos lineamientos fueron modificadas mediante los acuerdos IEPC-ACG-082/2020 e IEPC-ACG-012/2021, pero únicamente en lo que concierne a las disposiciones de paridad, por lo que, las acciones que nos ocupan quedaron firmes.

indígenas como mandata la legislación, sino al número de fórmulas de candidaturas equivalente al porcentaje de su población indígena, las cuales deberían colocarse en los primeros lugares de la lista (IEPC, 2020).

Dichas fórmulas debían integrarse con personas indígenas, tanto propietarias como suplentes, así como respetar las reglas de paridad. Aunado a eso y, únicamente a cargo de partidos políticos y coaliciones, en por lo menos uno de los tres municipios con esas características, la fórmula correspondiente a la candidatura a la presidencia municipal, es decir, la primera en la lista debía corresponder a personas que se autoadscribieran o autoreconocieran como indígenas (IEPC, 2020).

Para tal efecto, de conformidad con los datos publicados por el INEGI en la referida encuesta, se identificaron los municipios que contaban con una población mayoritariamente indígena, siendo estos: Mezquitic con un 75.26%; Cuautitlán de García Barragán con un 67.80%, y Bolaños con un 63.85% (IEPC, 2020).

Aquí, es importante agregar que, inconformes con los acuerdos y lineamientos emitidos por el IEPC, diversas personas que se autoadscribieron como indígenas mazahuas, wixaritari y purépechas presentaron, ante el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (TEEJ), dos juicios para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía, identificados con los números de expediente: JDC-036/2020 y JDC-037/2020, en contra de las acciones afirmativas para la inclusión de personas indígenas, en la postulación de diputaciones y municipales en el citado Proceso Electoral 2020-2021 (Tribunal Electoral del Estado de Jalisco [TEEJ], 2020). En sus demandas argumentaron, básicamente, que las acciones afirmativas aprobadas no eran inclusivas ni suficientes para revertir los escenarios de desigualdad histórica que enfrentan las comunidades indígenas residentes en todos los distritos electorales y municipios de la entidad.

Al resolver, el antedicho Tribunal, consideró que le asistía la razón a la parte actora, dado que las medidas compensatorias decretadas no fueron inclusivas ni suficientes para revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan las comunidades indígenas minoritarias residentes en todos los distritos electorales y municipios del estado de Jalisco. No obstante, estimó que una acción afirmativa indígena conlleva un trabajo adicional por parte de la autoridad administrativa electoral que permita analizar y justificar que sea razonable y proporcional. En vista de lo anterior y, por lo avanzado del proceso comicial (en la fecha en que se emitió la sentencia estaban por iniciar los procesos internos de selección de candidaturas) resultaba inviable la implementación de medidas afirmativas diversas o adicionales a las aprobadas por atentar contra el principio de certeza. Por tales motivos, declararon los agravios de las personas promoventes fundados, pero inoperantes para ese momento, consecuentemente, las acciones afirmativas no sufrieron modificaciones. Sin embargo, se vinculó al IEPC para que, concluido ese proceso electoral, iniciara los

trabajos necesarios para evaluar la implementación de acciones afirmativas en favor de las personas indígenas residentes en Jalisco para las candidaturas al Congreso del Estado y a los ayuntamientos en que fuera viable en el siguiente proceso (TEEJ, 2020).

Hecha esa acotación, examinaremos brevemente los resultados que trajo consigo la implementación de las multicitadas acciones afirmativas indígenas.

Acerca de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las listas se componen por 18 personas candidatas (en este caso no se registran fórmulas), en ellas, cada uno de los 13 partidos políticos contendientes postuló una candidatura indígena, con excepción del Partido del Trabajo. Así, fueron registradas 12 candidaturas con esta condición, lamentablemente, ninguna resultó electa. En el Cuadro 6 se señala el género de cada una de ellas y la posición en la lista, desagregados por fuerza política.

**Cuadro 6. Postulación de candidaturas indígenas en las listas de representación proporcional, presentadas por los partidos políticos en el Proceso Electoral Local 2020-2021**

Partido Político	Mujer /Hombre	Número en la lista
PAN	H	6
PRI	M	11
PRD	M	6
PVEM	M	5
MC	H	12
MORENA	H	18
SOMOS	H	12
PES	H	6
HAGAMOS	M	18
FUTURO	H	5
RSP	H	6
FM	M	16

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPC.

En cuanto a los municipios mayoritariamente indígenas: Bolaños, Cuautitlán de García Barragán y Mezquitic, en conjunto, se registraron 259 candidaturas, de las cuales, 153 corresponden a personas que se autoadscriben como indígenas, lo que representa un 59% del total de los registros en los tres municipios.

### **Cuadro 7. Postulación de candidaturas indígenas en los municipios mayoritariamente indígenas en el Proceso Electoral Local 2020-2021 (propietarias y suplentes)**

Municipio	Total de candidaturas	Candidaturas indígenas	Porcentaje de participación indígena
Bolaños	84	45	53.6%
Cuautilán de García Barragán	93	45	50.6%
Mezquitic	82	63	76.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPC.

De dichas candidaturas, resultaron electas 21 personas indígenas con la calidad de propietarias, de las cuales, 14 son mujeres y siete son hombres. La representación política indígena en los ayuntamientos de Bolaños, Cuautilán de García Barragán y Mezquitic, en su conjunto, supera el 60%, destacando que en el municipio de Bolaños obtuvo el triunfo como presidente municipal un hombre indígena. En el Cuadro 8 se puede observar el número de personas indígenas que conforman los tres municipios, desagregado por género, así como el porcentaje que representan.

### **Cuadro 8. Candidaturas indígenas electas en los municipios mayoritariamente indígenas en el Proceso Electoral Local 2020-2021**

Municipio	Partido político ganador	Mujeres indígenas	Hombres indígenas	Total personas indígenas	Integración total del ayuntamiento	Porcentaje total indígenas
Bolaños	PRD	5	3	8	11	72.7%
Cuautilán de García Barragán	MC	5	2	7	11	63.6%
Mezquitic	PAN	4	2	6	11	54.5%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPC.

Finalmente, no se omite señalar que, en el caso de las personas afroamericanas o afrodescendientes, no se han implementado acciones afirmativas para la postulación de candidaturas en el estado de Jalisco.

## B. Participación política de las mujeres indígenas

Con relación a la participación política de mujeres indígenas, como se refería en el apartado anterior, para diputaciones por representación proporcional, fueron postuladas cinco mujeres indígenas, aunque ninguna resultó electa.

Mientras que, en las postulaciones de candidaturas a nivel municipal se obtuvieron los siguientes resultados:

**Cuadro 9. Candidaturas de mujeres indígenas electas, por partido político, en los municipios mayoritariamente indígenas en el Proceso Electoral Local 2020-2021**

Municipio	Partido político	Mujeres electas	Mujeres por municipio*
Bolaños	PRD	3	5
	PRI	1	
	PAN	1	
Cuautitlan de García Barragan	MC	3	5
	PAN	2	
Mezquitic	PAN	3	4
	PRI	1	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPC.

\* Los tres ayuntamientos se conforman por 11 ediles.

Como se observa en el Cuadro 7, por primera ocasión, las mujeres indígenas ocupan casi el 50% de los cargos edilicios en los municipios con población mayoritariamente indígena del estado de Jalisco.

## C. Violencia política contra las mujeres indígenas o afromexicanas

En cuanto al tema de violencia política cometida en contra de mujeres indígenas o afromexicanas no se han presentado denuncias formales ante el IEPC. Circunstancia que no implica que no existan casos. Por tal motivo, el IEPC ha implementado una serie de acciones de sensibilización y capacitación para prevenirla, como el taller denominado: “Herramientas para combatir la violencia política contra las mujeres en razón de género con perspectiva intercultural”, que impartió conjuntamente con la Comisión Estatal Indígena y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Gobierno del Estado de Jalisco; así como con una en colaboración en el taller: “Construyendo Sororidad”, impartido a mujeres wixaritari, por el Centro para el Desarrollo Igualitario y los Derechos Humanos, A.C.

## VII. Autogobierno

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 2, dispone que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a los cuales se les reconoce el derecho a la “libre determinación”, en “*un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional*”.

Ahora bien, en cuanto al derecho internacional, los artículos 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual, “... determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” y “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”.

Por su parte, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que, en sus artículos 5, 6, 7 y 8, prevé, entre otras cosas:

“... los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

“al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”, y entre ellas, “el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.”

Sumado a lo anterior, en Jalisco existe el marco normativo que fue referido previamente en el apartado II de este ensayo.

En ese sentido, el derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, en tanto permite el mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funciona-

miento de sus instituciones, aunado a que, el respeto a sus derechos evita toda forma de asimilación forzada o de destrucción de su cultura.

Cabe también destacar que, las comunidades indígenas tienen derecho a participar, sin discriminación, en la toma de decisiones de la vida política del Estado, a través de representaciones electas por ellas de acuerdo con sus propios procedimientos.

De ese modo, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, como es decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y la de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

## **A. Administración directa de recursos**

Para impulsar el desarrollo de los pueblos originarios, fortalecer sus economías y mejorar sus condiciones de vida, el artículo 2, apartado B, fracción I, de la CPEUM, establece que, las autoridades municipales tienen la obligación de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

Al respecto, con el objeto de ejercer el derecho a la administración directa de recursos públicos, en el estado de Jalisco, las comunidades indígenas wixaritári de San Sebastián Teponahuaxtlán y su anexo Tuxpan de Bolaños, asentadas en los municipios de Mezquitic y Bolaños, respectivamente, son las pioneras en la búsqueda y reclamo de su autonomía. Las cuales, en consonancia con su sistema de autodeterminación interno, han judicializado, individualmente, la respuesta negativa de los ayuntamientos de esos municipios a sus solicitudes de transferencia de los recursos económicos que les corresponden. Las antecitadas solicitudes han corrido con una secuela procesal muy distinta, como se explicará a continuación.

### **a) San Sebastián Teponahuaxtlán**

A manera de antecedentes relevantes se destaca que, el 8 de septiembre de 2018, se llevó a cabo la segunda asamblea ordinaria de la comunidad indígena de San Sebastián Teponahuaxtlán y su anexo Tuxpan de Bolaños, en la casa de reunión del referido anexo, en la que se acordó solicitar a las autoridades municipales la asignación, entrega, libre administración y ejecución de las participaciones y aportaciones federales y estatales correspondientes a dicha comunidad wixárika. Petición que fue negada por el Ayuntamiento.

Al respecto, la comunidad siguió la cadena impugnativa precedente y, el 16 de mayo de 2019, la Sala Regional Guadalajara (SRG) del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver el juicio ciudadano SG-JDC-035/2019, ordenó al IEPC realizar una consulta previa, libre e informada a la comunidad en cuestión, por conducto de sus representantes tradicionales y comunales, sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la administración directa de los recursos que reciban por conducto del Ayuntamiento, para tal efecto, precisó que la cantidad de recursos a entregar debería ser proporcional a la población de la comunidad en relación al resto de habitantes del municipio. Igualmente, vinculó al ayuntamiento de Mezquitic y a diversas autoridades estatales para su cumplimiento (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2019).

A fin de celebrar la consulta, el IEPC llevó a cabo diversas mesas de trabajo dentro de las etapas denominadas: informativa, de negociación y diálogo.

A lo largo del proceso de consulta, el ayuntamiento de Mezquitic ha mostrado resistencia, tan es así que, promovió varios medios de defensa, como lo son: un recurso de reconsideración con número SUP-REC-016/2020 (TEPJF, 2020), una aclaración de sentencia, un incidente de nulidad de sentencia con número SUP-AG-075/2021 (TEPJF, 2021), un incidente de incompetencia<sup>5</sup> y un amparo indirecto en contra de la omisión legislativa incurrida por el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Jalisco, así como los titulares de los poderes ejecutivos tanto federal como estatal, con motivo de la inactividad legislativa, dentro del ámbito de sus funciones, para efecto de generar las leyes reglamentarias de los artículos 2 y 115, fracción III, último párrafo, de la CPEUM, así como el marco normativo secundario.

Correlativamente, la comunidad promovió incidentes de incumplimiento de sentencia, incluso la SRG aperturó, de manera oficiosa, un incidente de incumplimiento, en el que requirió al IEPC para retomar el proceso consultivo y hacer llegar la información sobre las gestiones realizadas para su desarrollo.

En atención a lo anterior, el IEPC convocó a una última mesa de trabajo, que se celebró el 29 de abril de 2022, con la participación del Consejo General del IEPC; la Defensora Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF; una persona traductora; autoridades tradicionales de San Sebastián Teponahuatlán; autoridades del Ayuntamiento de Mezquitic; así como representaciones de diversas autoridades involucradas estatales y federales.

Como resultado de la mesa de trabajo, se acordó que la consulta se llevaría a cabo el 11 de junio de 2022, en esa localidad; que sería planteada a los 18 comisarios, al gobernador tradicional y las autoridades agrarias, ante la presencia de comuneras

---

5 El cual dio pie a la consulta competencial de la SRG a la Sala Superior del TEPJF, identificada con el número de expediente SUP-AG-145/2021. Consultable en las fuentes de información.

y comuneros; que la toma de decisiones sería a mano alzada y que se desarrollaría tanto en idioma español como en lengua wixárika.

En ese contexto y, por primera vez en el estado de Jalisco, el 11 de junio de 2022 se celebró la jornada consultiva, con la asistencia de 22 de las 24 personas a consultar.<sup>6</sup> En primer término, se llevó a cabo la fase informativa, en la cual se preguntó a las personas si querían que esta etapa de la jornada se desarrollara en español, a lo que contestaron que sí, no obstante, se les informó que estaba presente un traductor hablante wixárika y que les podía apoyar en caso de que requirieran la traducción de alguna palabra o concepto. A continuación, se llevó a cabo una exposición dirigida a las personas que integraron el universo a consultar, en la que se proporcionó una síntesis de información relevante, los acuerdos a los que llegaron las autoridades tradicionales de la comunidad de San Sebastián Teponahuatlán y las municipales de Mezquitic, Jalisco, así como, puntualizó los elementos cuantitativos y cualitativos definidos durante la sustanciación de las etapas: informativa, negociación y diálogo. Lo anterior, con la intención de que estuvieran en posibilidad de tomar las decisiones que estimaran más convenientes para la comunidad –de manera previa, libre e informada-. Lo siguiente fue abrir un espacio para que las personas a consultar realizaran preguntas a las autoridades vinculadas y convocadas, respecto de dudas que tuvieran respecto de la exposición.

Concluida esa fase, se inició propiamente la consulta, en la que se fueron desahogando –una a una- las preguntas aprobadas, tanto en wixárika como en español. Acto seguido, se efectuó el cómputo de votos, cuyo resultado fue el siguiente:

Preguntas formuladas en la jornada consultiva	Sí	No
1. ¿Fueron informados de los aspectos relacionados con la transferencia de responsabilidades de la administración directa de los recursos económicos que le corresponden a la comunidad, como son: el porcentaje de recursos las personas que lo administrarán, la forma y tiempos en que serán recibidos y las responsabilidades de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia?	22	0
2. ¿Están de acuerdo con ejercer la administración directa de los recursos económicos que les sean transferidos, conforme le corresponda a la comunidad, una vez que ésta haya cumplido con los requerimientos y trámites fiscales necesarios para recibirlos?	22	0
3. ¿Están de acuerdo con asumir las funciones de gobierno establecidas a cargo del municipio en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el 79 de la Constitución Política del Estado de Jalisco y que, en consecuencia, se transfiera a la comunidad la parte proporcional, conforme al criterio poblacional, de todos los fondos y ramos estatales y federales que recibe el ayuntamiento para cubrir dichas funciones, así como de sus ingresos propios?	22	0

6 En virtud de no estar presente el universo a consultar, se preguntó al Gobernador Tradicional respecto de la validez de la consulta sin la asistencia de la totalidad de personas, a lo que respondió: “Es válida la realización de la consulta con las personas asistentes”.

4. ¿Están de acuerdo con cumplir con las responsabilidades relativas a la rendición de cuentas, transparencia y todas aquellas derivadas de la administración directa de los recursos económicos que reciban del Ayuntamiento, conforme a la normatividad aplicable?	22	0
5. ¿Están de acuerdo con que sea el Consejo de Administración wixárika "Tatei Y+rakame Kuruxi We´e", integrado de manera paritaria y de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, el que administre los recursos y se haga cargo de las responsabilidades referidas en la pregunta anterior?	22	0
6. ¿Están de acuerdo con que se firme un convenio entre el Consejo de Administración wixárika "Tatei Y+rakame Kuruxi We´e" y el Ayuntamiento de Mezquitic, Jalisco, ¿a efecto de definir la forma y tiempos en que serán recibidos los recursos económicos que le corresponden a la comunidad y las responsabilidades de rendición de cuentas, fiscalización y transparencia que deriven de su ejercicio?	22	0

Fuente: Elaboración propia con información que obra en el IEPC.



Fuente: Fotografía de la Consulta a la comunidad wixárika de San Sebastián Teponahuaxtlán que obra en el IEPC.

Posteriormente, el 18 de junio del mismo año, el Consejo General declaró la validez de la jornada consultiva, mediante acuerdo IEPC-ACG-036-2020 y ordenó dar cuenta a la SRG sobre el cumplimiento de la resolución que originó la consulta.

## b) Tuxpan de Bolaños

En cuanto al procedimiento de solicitud de administración directa de recursos suscitado en el municipio de Bolaños, fue en la referida asamblea ordinaria general de las comunidades wixaritari de San Sebastián Teponahuaxtlán y su anexo Tuxpan de



A diferencia del asunto tratado en el inciso anterior, el TEEJ no determinó en la sentencia que, la cantidad de recursos a entregar debería ser equivalente al porcentaje de población que constituye la comunidad respecto del resto de habitantes del municipio. Considerando esta circunstancia y que, al existir resistencia del ayuntamiento para comparecer a las reuniones convocadas y para llegar a un acuerdo respecto del monto de los recursos que le corresponderían a la comunidad, a la fecha en que se redacta este ensayo, se ha dado vista al citado Tribunal con la actitud omisa de la autoridad municipal, así como para efecto de que esclarezca los criterios que se deben tomar en cuenta para determinar el aspecto cuantitativo, esto es, el porcentaje de recursos que deberá entregarse a la comunidad.

## **B. Cambio a sistema normativo interno**

Por cuanto hace a la transición de un sistema de partidos a uno normativo interno, el 8 de septiembre de 2020, se recibió en el IEPC un escrito mediante el cual, el Gobernador Tradicional de la comunidad de Tuxpan de Bolaños, asentada en el municipio de Bolaños solicitó un cambio de régimen de gobierno, de partidos al sistema normativo interno. Dicha petición recibió respuesta por parte de la Secretaría Ejecutiva del IEPC, en la que señaló que ese Instituto no era competente para resolverla.

En contra de esa respuesta, el Gobernador Tradicional interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante la SRG, quien declaró lo improcedente y lo reencauzó como Recurso de Revisión, mismo que se identificó como REV-005/2020, siendo competente para resolver el Consejo General del IEPC. En la resolución de ese recurso, de fecha 4 de diciembre de 2020, se determinó aprobar la realización de una consulta encaminada a establecer si la comunidad de Tuxpán de Bolaños está de acuerdo en transitar de un proceso electoral bajo el sistema de partidos políticos a uno de usos y costumbres (IEPC, 2020).

Al efecto se estableció que, el procedimiento debe atender lo siguiente: 1. Medidas preparatorias, por los medios atinentes verificar y determinar la existencia histórica del sistema normativo interno, con la finalidad de que se obtenga una imagen clara y fidedigna de las condiciones socioculturales de la comunidad; 2. Consulta mediante asambleas comunitarias, con la asistencia de la mitad más uno de sus integrantes y la aprobación también en esos términos, a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres; 3. Realización de la elección, en la que se deben someter al Congreso del Estado los resultados de la consulta, a efecto de que emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determine la fecha de la elección y de toma de posesión, con efectos al siguiente proceso electoral para la elección de autoridades municipales. A la fecha, este proceso se encuentra en la fase preparatoria.

## VIII. Conclusiones, retos y necesidades

La legislación citada a lo largo de este ensayo da cuenta de un aparente avance en la garantía de los derechos de autogobierno y de representación política de los pueblos originarios y comunidades indígenas en Jalisco, lo que se ha suscitado de manera paulatina a partir de la ratificación de México al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que motivó la reforma a la CPEUM en 2001. Sin embargo, no es suficiente para hablar de un avance real, es necesario institucionalizar mecanismos eficaces de acceso de esas poblaciones a los derechos indígenas, tanto en lo colectivo como en lo individual, desde una perspectiva de interculturalidad.

Como se ha relatado, los pueblos y comunidades indígenas en Jalisco se han visto obligados a acudir a diversas instancias jurisdiccionales para exigir el reconocimiento y ejercicio de esos derechos, lo que ha implicado la inversión de tiempo y de recursos financieros, sin que a la fecha se vean cristalizados.

En tal sentido, uno de los retos es, contar con normas que regulen los procedimientos: de consulta a los pueblos y comunidades indígenas; administración directa de los recursos con criterios claros sobre la determinación de los elementos cualitativos y cuantitativos; así como sobre el cambio a un sistema normativo interno. Procedimientos que deberán establecer, de manera simple y desde una perspectiva de interculturalidad, los pasos a seguir, los plazos, las autoridades competentes y sus funciones en cada etapa. De igual manera, la legislación debe proteger el derecho a la representación política de las personas indígenas en el Congreso del Estado y en los municipios, en función de la proporcionalidad de su población.

Lo anterior, debe ir concatenado con la sensibilización sobre el respeto a la autonomía, autogobierno e inclusión de los pueblos y comunidades indígenas, por parte de instituciones y partidos políticos, en la vida pública y política del Estado. Lo que propiciará vivir en una sociedad más pacífica, puesto que, en palabras de Rigoberta Menchú: “La paz no es solamente ausencia de guerra, mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión, difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz.”

### Fuentes de información

Anguiano, M. (2018). *Los huicholes o wixaritari: entre la tradición y la modernidad. Antología de textos 1969-2017*. (Primera ed.). Ciudad de México, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Huicholes-Antologia-Textos.pdf>.

- Escalante, K. (2015). *Parentesco, cuerpo y territorialidad entre los wixaritari de Wautia*. San Luis Potosí, México: Colegio de San Luis, A.C. Recuperado el 28 de agosto de 2022, de: <https://biblio.colsan.edu.mx/tesis/EscalanteCarbajalKevin.pdf>.
- Chapela, L. (2014). *Wixárika, un pueblo en comunicación*. Ciudad de México, México: Secretaría de Educación Pública. Recuperado el 24 de agosto de: 2022, de <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/4500/document/1>.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 05 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco. (1917, 06 de abril). Constitución Política del Estado de Jalisco [CPEJ]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/jalisco.htm>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco. (2006, 30 de diciembre). Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco. Consultable en: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20sobre%20los%20Derechos%20y%20el%20Desarrollo%20de%20los%20Pueblos%20y%20las%20Comunidades%20Ind%C3%ADgenas%20del%20Estado%20de%20Jalisco.%20%C3%9Altima%20actualizaci%C3%B3n%202025-julio-2017.pdf>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Jalisco. (2008, 27 de julio). Código Electoral del Estado de Jalisco [CEEJ]. 27 de julio 2008 (México). Consultable en: [https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco\\_0.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco_0.pdf).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. 27 de junio de 1989. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CB4dgiYBzZhhA5+ZhJducNxjwRreitwJXgwVpfTeGxv1O8/rvijxRjL//LDRkF/s3R3AOh82tnxoyFMUWW5ow>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2019). Cuadernillo de constancias expediente SG-JDC-035/2019.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2019). Cuadernillo de constancias expediente JDC-005/2019.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2020). *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de indígenas y jóvenes, en la postulación de candidaturas a diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el Proceso Electoral Lo-*

*cal Concurrente 2020 -2021 en el estado de Jalisco*”, identificado con el número IEPC-ACG-060/2020. México. Disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-11-14/13-iepc-acg-060-2020-apruebalineamientosparidaddiputacionesy anexos.pdf>.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2020). *Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de indígenas y jóvenes, en la postulación a municipios en el Proceso Electoral Local Concurrente 2020 -2021 en el estado de Jalisco*”, identificado con el número IEPC-ACG-061/2020. México. Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-11-14/14-iepc-acg-061-2020-apruebalineamientosparidadmunicipesy anexos.pdf>.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2020). *Acuerdo del Consejo General por el que modifican los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de personas indígenas y jóvenes, en la postulación de candidaturas a municipios en el proceso electoral local concurrente 2020-2021 en el Estado de Jalisco” aprobados mediante acuerdo IEPC-ACG-067/2020; en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SG-JDC-175/2020 y acumulados, identificado con el número IEPC-ACG-083/2020*. México. Disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-12-27/03-iepc-acg-083-2020yanexos.pdf>.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2020). *Resolución del Recurso de Revisión identificado con el número de expediente REV-005/2020*. México. Disponible en el sitio: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-12-04/04-rev-005-2020.pdf>.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2021). *Acuerdo del Consejo General por el que se modifican los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de personas indígenas y jóvenes, en la postulación de candidaturas a diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional en el proceso electoral local concurrente 2020-2021 en el estado de Jalisco” aprobados mediante acuerdo*

*IEPC-ACG-060/2020; en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SG-JDC-195/2020”, identificado con el número de expediente IEPC-ACG-012/2021. México. Disponible a través del sitio: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2021-01-17/03-iepc-acg-012-2021yanexos.pdf>.*

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2022). *Acuerdo del Consejo General por el que se realiza la validación y calificación de la jornada consultiva a la comunidad indígena de San Sebastián Teponahuatlán, ubicada en el municipio de Mezquitic, Jalisco, con relación a la solicitud de administración directa de recursos públicos*, identificado con el número IEPC-ACG-036/2022. México. Disponible a través del sitio: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2022-06-17/03iepc-acg-036-2022-acu-computoyvalidezconsulta-mezquitic.pdf>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. (2022). *Acuerdo del Consejo General por el que se establece la metodología para el desarrollo de la consulta al pueblo originario wixárika de Tuxpan, asentado en el municipio de Bolaños, Jalisco, que debe realizarse en acatamiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano JDC-05-2019 y en los incidentes de inejecución e incumplimiento de la referida sentencia*, identificado con el número IEPC-ACG-015/2022. México. Disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2022-02-24/12-iepc-acg-015-2022-acdometodologiayfasesconsultapueblosorig.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (26 de agosto de 2022). *Cuéntame de México*. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P#:~:text=En%202020%2C%20poco%20m%C3%A1s%20del,M%C3%A9xico%20y%20139%2C676%20en%20Jalisco>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (26 de agosto de 2022). *Censo de Población y Vivienda 2020*. México. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (26 de agosto de 2022). *Panorama sociodemográfico de Jalisco: Censo de Población y Vivienda 2020*. México. 2021. Recuperado en: <https://www.inegi.org.mx/conteni>

dos/productos/prod\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\_estruc/702825197872.pdf.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (26 de agosto de 2022). *Presentación de Resultados, Jalisco; Censo de Población y Vivienda 2020*. Recuperado en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_jal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_jal.pdf).
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (26 de agosto de 2022). *Atlas de los Pueblos Indígenas en México*. Obtenido de: <http://atlas.inpi.gob.mx/huicholes-lengua/>.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (25 de agosto de 2022). *Atlas de los Pueblos Indígenas de México Población Indígena en el año 2015*. Jalisco. Recuperado en: <http://atlas.inpi.gob.mx/jalisco-2/>.
- Organización de las Naciones Unidas (2007, 13 de septiembre). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_SP.pdf).
- Romero, J. (2000). *Huicholes de Jalisco. Proyecto Perfiles Indígenas de México. Documento de Trabajo*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Recuperado el 21 de agosto de 2022, de: <https://www.aacademica.org/salomon.nahmad.sitton/65.pdf>.
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. (2020). *Resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía número JDC-035/2020*. México. Disponible en: <https://www.recursostriejal.gob.mx/sentencias/JDC-035-2020.pdf>.
- Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. (2020). *Resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía número JDC-036/2020 y su acumulado JDC-037/2020*. México. Disponible en: <https://www.recursostriejal.gob.mx/sentencias/JDC-036-2020.pdf>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). *Resolución de la Sala Regional Guadalajara respecto del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía identificado con el número de expediente SG-JDC-035/2019*. México. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JDC-00035-2019>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). *Resolución de la Sala Superior respecto del Recurso de Reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-016/2020*. México. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0016-2020.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0016-2020.pdf).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *Acuerdo de la Sala Superior respecto del Asunto General identificado con el número de expediente SUP-AG-075/2021*. México. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0075-2021-Acuerdo1.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0075-2021-Acuerdo1.pdf).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *Acuerdo identificado con el número de expediente SUP-AG-145/2021*. México. Recuperado de [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0145-2021-Acuerdo1.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-AG-0145-2021-Acuerdo1.pdf)

# Conquistas indígenas en Michoacán

**Araceli Gutiérrez Cortés<sup>1</sup>**

**Marlene Arisbe Mendoza Díaz de León<sup>2</sup>**

**Carol Berenice Arellano Rangel<sup>3</sup>**

**Viridiana Villaseñor Aguirre<sup>4</sup>**

SUMARIO: I. Introducción; II. Información estadística de la población Indígena y Afrodescendiente en Michoacán; III. Origen de los asentamientos indígenas. IV. Caso Cherán; Primer precedente sobre la libre determinación de los pueblos indígenas en Michoacán. V. Avance y evolución del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en Michoacán; VI. Comu-

- 1 Doctoranda en Derecho Electoral, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y en Derecho Procesal Constitucional. Asesora parlamentaria en el Senado de la República durante 2015-2017 y cuenta con más de 10 años de experiencia en materia electoral. Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán por el periodo 2017-2024, del cual fue Presidenta del periodo septiembre de 2019 a agosto de 2020. Presidenta del Colegio de Abogadas de Michoacán por el periodo 2023-2024. Imparte cátedra de Derecho Electoral en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- 2 Maestra en Derecho por la Universidad Don Vasco. Tiene especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es Maestra en Derecho Electoral por el Instituto de Formación e Investigaciones Jurídicas de Michoacán. En el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, entre 2004 a 2020 fungió como escribiente y secretaria instructora y proyectista; y trabajó como asistente de Presidencia en el Instituto Electoral de Michoacán de 2008 a 2009. Fue nombrada Consejera del Instituto Electoral de Michoacán, por el periodo 2020-2027.
- 3 Licenciada en Derecho por la Universidad Vasco de Quiroga (UVAQ). Realizó estudios de Maestría en Ciencias Políticas en la UVAQ; y en Derecho Electoral en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Inició sus actividades profesionales en el 2010 en el Instituto Electoral de Michoacán, desempeñándose en diversas áreas; posteriormente fue técnica operativa en la Sala Regional Guadalajara del TEPJF y asesora parlamentaria en el Senado de la República. En agosto de 2020 fue nombrada por el INE como Consejera Electoral por el periodo 2020-2027.
- 4 Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad Latina de América, con Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuenta con 20 años de experiencia en materia electoral. Fue nombrada por el INE como Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán, por el periodo 2017-2024. Ha sido integrante de la Mesa Directiva de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales (AMCEE), y presidenta del Comité Editorial de la misma asociación.

nidades o municipios que se autogobiernan en Michoacán; VII. Participación de las mujeres indígenas durante las renovaciones de autoridades tradicionales entre los años 2018 y 2023; VIII. Casos relevantes de violencia política contra mujeres indígenas o afrodescendientes en Michoacán; IX. Acción afirmativa indígena implementada en el proceso electoral local 2020-2021; X. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son poseedoras de una cosmovisión heredada por sus ancestros, que se fundamenta en su relación con sus territorios tradicionales y su entorno, así como la voluntad de preservar sus formas de organización, sus valores culturales, sociales y económicos que, con frecuencia, son diferentes a las normas que predominan en las sociedades en las que viven.

Aunque plurales, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas comparten desafíos similares al momento de defender el reconocimiento y protección de sus derechos fundamentales, lo que ha provocado una lucha histórica por el respeto y reconocimiento de su identidad, territorio y forma de ver la vida. En lo que corresponde a las autoridades administrativas electorales responsables de tutelar sus derechos político-electorales, nos enfrentamos al reto de contribuir a la superación de los obstáculos existentes en la defensa efectiva de tales derechos, y que busca el reconocimiento de medidas especiales para protegerlos y para mantener sus culturas y sus formas de vida.

Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas son titulares de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales contenidas en los diversos tratados internacionales en su defensa, los cuales no deben ser discriminados del disfrute de sus derechos por su origen y/o identidad indígena (Organización de las Naciones Unidas, 2007).

Entre estos derechos, se encuentran los siguientes: territoriales y culturales, de identidad, educación, salud, idioma, no discriminación con motivo del origen o identidad indígena, a la libre determinación, propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, a la consulta previa, libre e informada, y a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos.

El derecho a la libre determinación reviste especial relevancia, porque debido a éste, los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pueden determinar su condición política, económica, social y cultural, es decir, pueden autodeterminarse y autogobernarse en las cuestiones locales e internas, de acuerdo con los artículos

3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Organización de las Naciones Unidas, 2007).

En ese sentido, en el presente artículo se describen algunos antecedentes que permiten identificar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que se han asentado en Michoacán, así como la descripción del contexto de sus derechos político-electorales, en donde se detalla de forma particular el “Caso Cherán” que representa el punto de partida que detonó el ejercicio del autogobierno en la entidad.

También se realiza una breve reseña sobre la forma en la que ha ido avanzando y evolucionando el ejercicio de los derechos político-electorales a partir de este precedente, se prestó especial atención a los casos que involucran la participación política de las mujeres.

Por último, se presenta el contexto actual de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Michoacán, revisamos cuántas comunidades se autogobiernan y se describe el tipo de consultas que se han realizado, así como las características que las distinguen, señalando los obstáculos y aspectos específicos que las han diferenciado.

## II. Información estadística de la población indígena y afrodescendiente en Michoacán

Para una mejor identificación visual, insertamos dos cuadros con la distribución y datos estadísticos de las poblaciones que refiere el presente título:

**Cuadro 1. Distribución de población indígena**

Descripción del rubro		Datos estadísticos
Número de habitantes en el estado de Michoacán, según datos del censo de población y vivienda 2020.	Mujeres	2,442,505
	Hombres	2,306,341
	<b>Total</b>	<b>4,748,846</b>
Número de personas mayores de 3 años que hablan alguna lengua indígena, según censo de población y vivienda 2020.	Tarascos	128,620
	Náhuatl	12,022
	Mazahua	4,525
	Mixteco	4,304
	<b>Total</b>	<b>149,471</b>
Número de personas que se autodescriben como indígenas según Encuesta Intercensal 2015.	Hombres	609,717
	Mujeres	659,592
	<b>Total</b>	<b>1,269,309</b>

Población indígena en el año 2015, en Michoacán, según datos del Atlas de los Pueblos Indígenas de México.	Mazahuas	12,067	Municipios donde tienen mayor presencia: Zamora y Zitácuaro
	Nahuas	18,245	Municipios donde tienen mayor presencia: Aquila, Morelia y Turicato
	Otomíes	2,302	Municipios donde tienen mayor presencia: Morelia y Zitácuaro
	Tarascos	187,593	Municipios donde tienen mayor presencia: Charapan, Cherán, Chilchota, Erongarícuaro, Morelia, Nahuatzen, Paracho, Pátzcuaro, Quiroga, Los Reyes, Tangamandapio y Uruapan

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022, 2016) e Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020).

Con relación con el cuadro que antecede, se aprecia que las personas que se auto-reconocen indígenas, representan el 27.7% de la población del estado según la Encuesta Intercensal 2015 y superan a la población hablante de lengua indígena, ya que según el último censo de población y vivienda 2020 este último representa el 3.4% en el Estado. Ahora bien, es importante destacar que el Censo 2020 solo recaba la información de personas hablantes de una lengua indígena, pero ya no recaba datos relativos a la auto adscripción indígena, por ello se toma como base el último documento oficial que recabo dicha información y que fue justo la encuesta intercensal 2015.

### Cuadro 2. Distribución de población afrodescendiente

Descripción del rubro	Datos	
Porcentaje de población que se autorreconoce afromexicana o afrodescendiente, según datos del censo de población y vivienda 2020.	Mujeres	37,079
	Hombres	36,344
	<b>Total</b>	<b>73,423</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022).

De acuerdo con los datos del censo de población y vivienda 2020, las personas que se auto adscriben afrodescendientes representan el 1.5% de la población total en la Entidad y se encuentran ubicados en los 113 municipios de Michoacán, pero aquellos en los que mayor presencia hay son: Morelia, Uruapan, Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Tacámbaro, Pátzcuaro y Tarímbaro.

Es muy importante destacar que, en relación con la población afrodescendiente, no existe aún algún precedente jurídico que haya detonado el ejercicio pleno

de sus derechos como grupo subrepresentado, mucho menos existe alguna reforma constitucional o legal en el estado, que reconozca de manera expresa su existencia y derechos, tampoco han sido objeto de acciones afirmativas locales y no se ve en el escenario político y social, algún movimiento u organización que exija a las instituciones su reconocimiento y garantía de sus derechos de manera expresa.

### III. Origen de los asentamientos indígenas

#### A. Purépechas

Este pueblo se ubica en Michoacán mucho antes de la conquista, se dice que fue la única entidad política de Mesoamérica que en esa época superaba el nivel de señorío o ciudad-Estado. Con una estructura política eficaz controlaba su territorio y permanecía imbatible a los afanes hegemónicos de los aztecas (Michelet, 1998).

Existen diversas teorías sobre el origen del pueblo tarasco, purépecha o en su momento *michoaque*, como se le ha denominado a través del tiempo. Algunas teorías apuntan a que son parte de un movimiento migratorio que llegó al occidente de México procedente de América del Sur, costeando los litorales del Pacífico y que se introdujo a tierra firme en diversas etapas por la desembocadura del río Balsas. Otros, sostienen que su llegada a territorio michoacano ocurrió como parte de las corrientes migratorias desprendidas del noroeste de Asia, pasando por el estrecho de Bering y que luego se dispersaron sobre el continente (Amézcuea Luna y Sánchez Díaz, 2015).

Por su parte, Amézcuea Luna y Sánchez Díaz destacan de *La Relación de las ceremonias y ritos y población y gobernación de los indios de la provincia de Mechuacán*, que Franciscano Jerónimo de Alcalá sitúa su llegada a las orillas de la ciénega de Zacapu en el siglo XII:

A ese lugar arribó un grupo de cazadores recolectores que se hacían llamar chichimecas. Al entrar en contacto con pobladores sedentarios que practicaban la agricultura, establecieron una alianza mediante el matrimonio de Ireticatame, dirigente del grupo chichimeca, con una hermana del señor de Naranxan, llamado Ziranzirancamaro. (Amézcuea Luna y Sánchez Díaz, 2015, p. 55)

Pero esa relación terminaría pronto, por lo que los chichimecas se trasladaron al noroeste del lago de Pátzcuaro, a un lugar llamado Uaiameo, ahí entraron en contacto con otros pobladores asentados en la isla de Xarácuaro, con quienes establecieron una nueva alianza mediante el matrimonio de Huapeani, quien fuera dirigente de los

chichimecas y la hija de un pescador de Xarácuaro. Eso les permitió constituir nuevos asentamientos. La fusión de ambos pueblos se convertiría en el pueblo Tarasco, quienes a partir del reinado de Tariácuri iniciaron la expansión territorial, avanzaron sobre los alrededores del lago de Pátzcuaro y más tarde sobre la sierra, las llanuras del noroeste y después sobre la tierra caliente y la costa, hasta constituir el gran territorio que gobernaban desde Tzintzuntzan (Amézcua Luna y Sánchez Díaz, 2015).

El Estado Tarasco fue fundado a principios del siglo XIV por el *cazonci* (gobernante en purépecha), *Tariácuri* (“*Sacerdote del viento*”) en las orillas del lago de Pátzcuaro. Amplió su imperio y trabajó con inteligencia para darle unidad (Amézcua Luna y Sánchez Díaz, 2015).

Se ubican fundamentalmente en la zona Lacustre: “Erongarícuaro, Pátzcuaro, Quiroga, Salvador Escalante y Tzintzuntzan. La Ciénega de Zacapu: Coeneo y Zacapu. La Cañada de los Once Pueblos: Chilchota. La Meseta o Sierra: Charapan, Cherán, Jacona, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Peribán, Los Reyes, Tancítaro, Tangamandapio, Tangancícuaro, Tingambato, Tingüindín, Uruapan y Ziracuaretiro” (Amézcua Luna y Sánchez Díaz, 2015, p. 21).

## B. Mazahuas

La historia de los mazahuas tiene una estrecha relación con la de los matlazincas que dominaron el Valle de Toluca y llegaron hasta Michoacán (Sandoval Forero, 1997).

La lengua mazahua pertenece al grupo otomangue, tronco otopame, de la familia Otomí-Mazahua (Soustelle, 2013) y presenta leves diferencias dialectales de una comunidad a otra, lo cual no impide la comunicación entre ellos. Hay autores que los consideran como una de las cinco tribus de la migración chichimeca comandada por Xólotl, ocurrida según Jiménez Moreno en el siglo XIII, por el año 1224 (Soustelle, 2013).

La palabra mazahua puede provenir, según el propio Mendieta, de Mazáhuatl o Mazatecutli, el jefe de una de las cinco tribus de la migración chichimeca. Para explicar el origen de su nombre se asumen distintas versiones, una es la de su primer caudillo; otras, analizando la etimología de la palabra mazahua a la luz de la lengua náhuatl, la definen como “gente de venado o poseedores de venado”, creen que se les llamó así por dedicarse a la caza de venado (Ramírez, 2008). “Los mazahuas emigran a los centros urbanos como el Distrito Federal, Toluca, Atlacomulco y Valle de Bravo, en el Estado de México; aunque también a las ciudades de Zitácuaro, Zamora y Morelia, en el estado de Michoacán” (Ramírez, 2008, p. 21).

### C. Otomíes

Guzmán Pérez, deja de manifiesto dos estudios fundamentales que hay en torno al origen de los Otomíes: el del autor Jacques Soustelle, que destaca que eran un pueblo civilizado antiguo que había estado en contacto con los olmecas de Nonohualco, y que desde el siglo VII de nuestra era se establecieron en la meseta central, viniendo del Este, antes de la fundación de Tula. Y, por otro lado, la de Pedro Carrasco, quien precisa que los otomíes no habían llegado de tierras lejanas, sino más bien, se originaron en la misma región en que vivían en tiempos históricos, es decir, en Xilotepec y Chiappa (Guzmán Pérez, 2012).

Si bien la presencia de los grupos otomíes en lo que sería el territorio michoacano se remonta a las etapas del Clásico (200 d. de C. al 650 d. de C.) y Epiclásico (650 d. de C. al 900 d. de C), se piensa que los primeros contactos con los purépechas pudieron ocurrir durante el reinado del Cazonci y Tariácuri de dos maneras:

- a) A través de migraciones de familias otomíes provenientes del Altiplano Central que buscaban mejores condiciones de vida, y
- b) Mediante la conquista militar de poblaciones habitadas por dicha etnia, como la de Taximaroa (hoy Ciudad Hidalgo), por ejemplo (Guzmán Pérez, 2012).

Los Otomíes se ubican fundamentalmente en el oriente de Michoacán (Zitácuaro, Ocampo y alrededores) (Ramírez, 2008) (Guzmán Pérez, 2012).

### D. Nahuas

Se dice que el grupo nahua que ahora vive en la Costa-Sierra michoacana fue uno de los que se quedaron en el camino hacia el Altiplano y que el rey Coalcomán les cedió los terrenos que actualmente ocupan. Varios siglos antes de la llegada de los españoles a la región, a lo largo y ancho de la franja costera michoacana, convivían diversos grupos, casi todos de ascendencia nahua, que se llamaban a sí mismos cuitlatecos, serames, cuires, cuahucomecas y epatlecos (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020).

Dichos grupos se comunicaban en dialectos derivados de la lengua náhuatl o mexicana y cuyos integrantes, además de la caza, la pesca y la recolección, practicaban una agricultura incipiente (Monzoy Gutiérrez, 2006).

En el estado de Michoacán existen cinco comunidades agrarias conformadas por población de origen nahua: Aquila, Huizontla, Pómaro, Coire y Ostula. Las dos primeras asentadas en la zona montañosa de la sierra-costa y las tres últimas colindantes con

el océano Pacífico. Su amplia extensión territorial ubica a sus localidades muy alejadas entre sí, pero esto no impide que guarden estrechos lazos sociales entre ellas.

La historia del acceso a tierras cultivables por parte de los indígenas nahuas presentó diferencias: en primer lugar, con otros pueblos indígenas del estado de Michoacán (purépechas, otomíes y mazahuas, principalmente), y en segundo, debido a los efectos de la expedición de leyes y decretos federales y estatales con relación a la posesión de terrenos comunales y de pequeña propiedad (Monzoy Gutiérrez, 2006, p. 6).

### E. Matlatzincas o pirindas

Los últimos dos censos de población y vivienda no han reflejado la existencia de población Matlatzinca o Pirinda en Michoacán, como puede verse en el primer cuadro de este artículo, sin embargo, nuestra constitución Michoacana, ubica a este pueblo como aún presente en Michoacán, por lo tanto, es importante, hacer referencia al mismo.

Este pueblo está lingüísticamente emparentado con los mazahuas y otomíes, fueron utilizados por los mexicas para cuidar sus fronteras (Secretaría de Pueblos Indígenas del Estado de Michoacán, 2017). Los matlatzincas ocupaban, durante la época prehispánica, una extensa área territorial que se extendía en la parte central del valle de Matlatzinco donde predominaban sobre los Otomí, mazahua y ocuilteco (García Hernández, 2004). Eran grandes productores de maíz, y al parecer fue uno de los motivos principales para que fueran invadidos por los toltecas (900 d.C.) y luego por los chalcas en el siglo XII (García Hernández, 2004).

Se asentaron en la región de los purépechas durante la etapa del dominio mexicana, los purépechas les llamaron pirindas que significa *los de en medio y charenses*, este último por haberse establecido en el Pueblo de Charo, en la región purépecha (García Hernández, 2004).

Lograda la conquista y con la ayuda de otros grupos, los nahuas empezaron a establecerse en territorio matlatzinca, que se convirtió en un escenario comercial y pluriétnico importante. Posteriormente, los grupos mazahuas y otomíes se extendieron, mientras que el matlatzinca disminuyó y el nahua ocupó nuevos territorios. Por las actividades económicas en las que se vieron envueltas las comunidades matlatzincas, el idioma náhuatl comenzó a predominar en las transacciones regionales (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018). Este fue quizá un factor que influyó considerablemente para que las comunidades matlatzincas se fueran nahuatlizando y perdiendo su idioma (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2018).

En el censo de 1930 todavía se contaban algunas personas hablantes del matlatzinca en Charo; pero ya había desaparecido como lengua materna de otros pueblos michoacanos y mexiquenses. Para fines de los años 1950 murieron las últimas

personas que hablaban el matlatzinca de Charo (Secretaría de Pueblos Indígenas del Estado de Michoacán, 2017).

#### **IV. Caso Cherán. Primer precedente sobre la libre determinación de los pueblos indígenas en Michoacán**

La comunidad indígena de San Francisco Cherán inició su lucha por su autonomía por la vía político-electoral en el año 2011. La explotación y devastación de su territorio, así como la inseguridad que padecían sus habitantes, fue el detonante para solicitar el cambio del sistema de partidos al sistema normativo interno. Se trató de un levantamiento encabezado por mujeres que frenaron la tala ilegal de sus bosques, poniendo así un alto a la violencia y contagiando de valor a todo Cherán para comenzar a organizarse, por lo que en el marco del Proceso Electoral Ordinario del año 2011 en Michoacán, la comunidad solicitó al Instituto Electoral de Michoacán poder elegir a sus propias autoridades mediante sus usos y costumbres tras apelar a los instrumentos internacionales y a la propia reforma constitucional de derechos humanos que se estrenaba en aquel entonces.

Es importante señalar que, previo al inicio formal del Proceso Electoral Ordinario de 2011, en el mes de abril de ese año, la comunidad de San Francisco de Cherán llevó a cabo un hecho sin precedentes: una colectividad de mujeres detuvo en su paso al menos a cuatro vehículos que transportaban ilegalmente madera de los bosques del municipio, y con el apoyo de otros pobladores de la comunidad retuvieron a los talamontes, entregándolos con posterioridad a las autoridades. Desde ese momento la comunidad inició un proceso de auto organización para el resguardo de su territorio, estableciendo barricadas conformadas por habitantes comunitarios en los accesos a la población, acontecimientos que a la postre tuvieron incidencia en el proceso electoral que se estaba desarrollando en el Estado (Instituto Electoral de Michoacán, 2012).

Por lo anterior, el 6 de junio de ese año, la Presidencia del Instituto Electoral de Michoacán, recibió un documento denominado *Comunidad indígena de San Francisco de Cherán. Por la defensa de nuestros bosques. Por la seguridad de nuestros comuneros*, dirigido a diversas autoridades, entre ellas al Instituto; en dicho documento se relataron los problemas que enfrentaba la comunidad de San Francisco Cherán; señalándose además que, ante la falta de garantías en materia de seguridad se vieron en la necesidad de hacer uso de su legítimo derecho de autoprotección, informando también que, mediante asamblea general del primero de junio del año 2011, sus habitantes acordaron no participar ni permitir que se llevara a cabo el proceso electoral en el municipio, en tanto sus habitantes no gozaran de las garantías que les otorgaba la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

y la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo (Instituto Electoral de Michoacán, 2012).

Posteriormente, el 26 de agosto de ese mismo año, la Comunidad indígena de San Francisco Cherán, presentó ante el Instituto Electoral de Michoacán una solicitud acompañada por 103 hojas que contenían 1942 firmas y 217 nombres más, donde pidieron que en la cabecera municipal y la Comunidad Indígena Purépecha de San Francisco Cherán, Michoacán, fuera respetado el derecho a decidir y elegir el nombramiento de sus autoridades como un derecho histórico que les asistía por la existencia de su pueblo. Esta solicitud la apoyaron en su reconocimiento como parte del pueblo Purépecha que ampara el Título Virreinal, del año 1540, que marca la existencia a un derecho propio como comunidad a la disposición de su territorio y recursos naturales (Instituto Electoral de Michoacán, 2012).

En virtud de lo anterior, en Sesión Extraordinaria de 9 de septiembre de 2011, se aprobó por unanimidad de votos el Acuerdo CG-38/2011, en el que se señaló que era claro que el artículo 2, inciso A, fracciones I, III y IV de la Constitución Federal otorga el derecho a los pueblos indígenas a la libre determinación que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y, reconoce su autonomía para decidir su forma interna de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como elegir a sus autoridades de conformidad con sus procedimientos y prácticas tradicionales; sin embargo, también se precisó que no bastaba con tener un derecho consignado en el orden jurídico, sino que era necesario contar con los mecanismos para su ejercicio y con las autoridades competentes ante las cuales se hiciera efectivo, y que el Instituto Electoral de Michoacán carecía de atribuciones para inaplicar una norma electoral, en este caso el Código Electoral del Estado de Michoacán, atendiendo a que es un órgano de legalidad, motivo por el cual no tenía facultades para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de usos y costumbres en los términos que lo solicitaba la Comunidad Indígena de San Francisco Cherán (Hernández Reyes, 2020).

Ante la respuesta del Instituto Electoral de Michoacán, un grupo conformado por más de dos mil habitantes de la Comunidad Indígena de Cherán, promovieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el cual esencialmente solicitaron que se atendiera favorablemente su petición original, quedando consignada la misma, en la Sentencia SUP-JDC-9167-2011 (2011) a la que se le conoció coloquialmente como el *Caso Cherán*.

En dicha sentencia se acordó revocar el acuerdo CG-38/2011 del 9 de septiembre de 2011 emitido por el Instituto Electoral de Michoacán, reconociendo que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos

y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos, por lo que dejó sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección de integrantes del ayuntamiento en el municipio de Cherán, para la preparación y organización de los comicios conforme al régimen de partidos políticos (Sentencia SUP-JDC-9167-2011).

Además, en la misma sentencia se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, realizar las siguientes acciones: a) Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resultaran razonables, para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, realizara las consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena de Cherán, a fin de que se determinara: 1) Si la mayoría de los integrantes de la comunidad estaban de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres. 2) Determinar si era posible realizar comicios por usos y costumbres en el Municipio de Cherán en diversa fecha al 13 de noviembre. b) De estimar que existían las condiciones necesarias para celebrar los comicios, debería: 1) Someter al Congreso del Estado los resultados de la consulta, a efecto de que esta autoridad emitiera el decreto correspondiente en el que, en su caso, determinara la fecha de la elección y la toma de posesión; y 2) Emitida la resolución del Congreso, disponer las consultas y las medidas conducentes y adecuadas para establecer las condiciones de diálogo y consenso necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres. Adicionalmente, ordenó a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus funciones, acataran la ejecutoria y prestaran el auxilio necesario al Instituto Electoral de Michoacán (Sentencia SUP-JDC-9167-2011).

En cumplimiento a la sentencia del *Caso Cheran*, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en sesión ordinaria celebrada el 30 de noviembre de 2011, el Consejo General creó la Comisión Especial para dar cumplimiento a la sentencia (Acuerdo CG-151/2011).

Posteriormente, en sesión extraordinaria celebrada el 9 de diciembre de 2011, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, aprobó el calendario y las convocatorias a fin de llevar a cabo las pláticas informativas previas y la consulta, en las comunidades de San Francisco Cherán, y Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán (Acta No. IEM-CG-SEXT-46/2011).

Así, la consulta programada se llevó a cabo el 18 de diciembre de 2011 en las asambleas organizadas en los cuatro barrios en los que se divide la cabecera municipal, con los siguientes resultados generales: 4,846 personas votaron a favor del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades del municipio de Cherán, en tanto que 8 personas votaron a favor de la permanencia del sistema de partidos; información que se entregó al Congreso del Estado, para que dicha instancia procediera a hacer la designación de las personas que integrarían el Concejo Municipal interino,

que funcionaría hasta que la comunidad designara a sus autoridades mediante sus usos y costumbres (Informe de resultados de la Consulta de Cherán, 2012).

En virtud de ello, el Congreso del Estado de Michoacán fijó el 22 de enero de 2012 como fecha para que la comunidad indígena de San Francisco Cherán celebrara sus elecciones para elegir autoridades municipales, por el sistema de usos y costumbres, en tanto que las autoridades electas deberían tomar posesión de sus cargos el 5 de febrero de 2012 y cuyo periodo concluiría el 31 de agosto de 2015 (Ventura Patiño, 2012).

En este sentido, como parte de las actividades, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó que la elección de las autoridades municipales de Cherán se celebraría el domingo 22 de enero de 2012, y se realizaría conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, siempre que éstas no fueran incompatibles con los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México; el Instituto, por conducto de la Comisión Especial, vigilaría el procedimiento de organización y daría fe de la elección de las autoridades; para el ejercicio de sus funciones, la Comisión Especial se auxiliaría del personal del propio Instituto; de evidenciarse que durante el desarrollo de las asambleas correspondientes no se contara con las garantías de seguridad y para el ejercicio de la participación libre y democrática, atendiendo al derecho de la no discriminación y salvaguardando el derecho al sufragio universal, podría suspenderse la elección y se daría cuenta al Congreso del Estado para los efectos correspondientes (Acuerdo CG-08/2011, 2012).

El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán celebraría sesión el miércoles 25 de enero de 2012 para realizar el cómputo y declaración de validez de la elección; asimismo, expediría las constancias de mayoría y validez a los integrantes del Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, que hubieran obtenido el mayor número de votos. Lo anterior fue aprobado por unanimidad de votos, por el que se resolvió la elección celebrada en el Municipio de Cherán, Michoacán, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en el cual se calificó y declaró la validez de todos los actos del procedimiento de designación de las autoridades de dicho municipio (Acuerdo CG-14/2012, 2012). A las personas designadas se les entregaron las constancias de mayoría para ejercer su cargo por el periodo comprendido del 5 de febrero de 2012 al 31 de agosto de 2015, con la salvedad de que podrían ser removidos en cualquier momento, si así lo determinaba la asamblea de barrio correspondiente, derivado de su mal desempeño, conforme a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de la comunidad. Finalmente, el 5 de febrero de 2012, los miembros del Concejo Mayor de Gobierno

Comunal de Cherán, Michoacán, rindieron protesta en asamblea general, conforme a sus usos y costumbres, iniciando así una nueva etapa de administración en el municipio (Hernández Reyes, 2020).

## **V. Avance y evolución del ejercicio de sus derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en Michoacán**

A partir de este precedente, en San Francisco Cherán, el ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas se visibilizó y ha evolucionado, por lo cual, el Estado de Michoacán ha realizado ajustes en su sistema normativo para adaptarse a sus necesidades, por lo que mediante Decreto Legislativo número 323, publicado el 29 de junio de 2014, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, se expidió el nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). En virtud de lo anterior, el artículo 35 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (2014) regula que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán integrará comisiones permanentes y temporales, estableciendo en lo que interesa, como comisión permanente, la de Atención a Pueblos Indígenas.

En este contexto, el artículo 330 del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (2014), estableció la obligación del Instituto Electoral de Michoacán para atender las solicitudes de los ciudadanos interesados en tener una elección por usos y costumbres, así como el proceso de consulta previa, a efecto de que se emita la declaratoria correspondiente, en la cual se determinará la fecha de la elección y toma de posesión.

También es importante tomar en cuenta que el 8 de septiembre de 2015, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el Decreto 541, que emitió el Congreso del Estado, por medio del cual se aprobó la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (2015) que incluye en el Capítulo Segundo del Título Tercero, la Consulta Ciudadana a Comunidades Indígenas.

Sufriendo una modificación la ley anteriormente citada el 29 del mismo mes y año, en la cual se consignó en sus artículos 73 a 75 la obligación del Instituto Electoral de Michoacán, para consultar a las comunidades y pueblos indígenas cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones y órganos representativos propios, teniendo en consideración además su cosmovisión (Decreto 564, 2015).

Tales reformas en materia de derechos indígenas en el estado provocaron que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobara mecanismos y criterios para los procesos de consultas en las comunidades y pueblos indígenas de la entidad.

Posteriormente, en sesión ordinaria de 6 de junio de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por unanimidad de votos del Acuerdo número IEM-CG-13/2017, aprobó el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para los Pueblos y Comunidades Indígenas, cabe destacar que para su aprobación, se realizaron consultas a las comunidades y pueblos indígenas con quienes se construyó su contenido (Acuerdo CG-13/2017, 2017).

Es importante destacar que, a partir del primer precedente en San Francisco Cherán, otras comunidades indígenas de la entidad, interpusieron diversos medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, y de manera general podemos señalar que el Tribunal Local reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de impugnar hechos, que consideraban violatorios a sus derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, como también aquellos vinculados con su derecho a la participación política efectiva en la administración directa de los recursos económicos que les corresponden en el municipio al que pertenezcan, ello, hasta el cambio de criterio conforme lo estimado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que la administración directa de los recursos públicos que les corresponden a las comunidades indígenas escapan de la materia electoral.

Una reforma para el estado de gran importancia fue la publicación de la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (2021), de fecha 30 de marzo de 2021, en cuyo capítulo XXI establece disposiciones para los pueblos indígenas, de manera particular en los artículos 116, 117 y 118, el derecho de las comunidades indígenas que cuenten con el carácter de Tenencia a ejercer directamente los recursos presupuestales que les sean asignados por el municipio, siempre con previa consulta libre, informada y de buena fe.

Desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de 2021, el Instituto Electoral de Michoacán recibió un total de 29 solicitudes para realizar una consulta previa, libre e informada, a fin de que las comunidades indígenas determinaran si deseaban o no administrar directamente los recursos públicos que les corresponden, conforme al artículo 117 de esa Ley, de las cuales 18 fueron concluidas y declaradas válidas por el Consejo General, 5 se declararon improcedentes, 3 fueron suspendidas y 2 se encuentran en trámite.<sup>5</sup>

5 Se precisa que este dato se vierte con corte al 31 de enero de 2023 ya que las solicitudes de consultas se mueven mes con mes, datos que fueron obtenidos de los archivos físicos de la Coordinación de Atención a Pueblos

Sin embargo, mediante sesiones de 18 y 23 de agosto de 2022, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió dos controversias constitucionales, promovidas por los municipios de Tangamandapio y Nahuatzen, ambos del Estado de Michoacán, en contra de los artículos 116 a 118 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. En dichas sesiones, las y los ministros, esencialmente, señalaron que respecto al capítulo denominado “De los pueblos indígenas”, de la citada Ley, a su consideración, existió una violación directa a los artículos 2º Constitucional y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por lo cual, lo procedente era declarar su invalidez (Controversia Constitucional 56/2021, 2022) y (Controversia Constitucional 69/2021, 2022). Cabe destacar que esta determinación de invalidez se aplicó específicamente a los artículos impugnados, sin que ello implicara una invalidez general de toda la Ley Orgánica Municipal, preservando así el resto de sus disposiciones intactas.

Lo anterior, porque en el proceso legislativo no se acreditaron consultas indígenas de manera previa, libre y culturalmente adecuadas para la promulgación de las normas analizadas, pues aunque el Congreso Local afirmó haber llevado a cabo foros regionales en los que se celebraron distintas mesas de trabajo, ese ejercicio de parlamento abierto no cumplió con los requisitos convencionales y constitucionales que exige la consulta indígena, porque no delimitó los sujetos a los que debía realizarse la consulta, por ejemplo, las comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, contempladas en la propia Constitución Local.

Como se puede advertir de lo antes señalado, el Instituto Electoral de Michoacán ha demostrado su compromiso en garantizar y proteger los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado, y una clara muestra de ello fue que durante el desarrollo del Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021, en sesión extraordinaria urgente virtual de fecha 8 de marzo de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, aprobó por unanimidad de votos el Acuerdo número IEM-CG-72/2021, que contiene los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas LGBTTTIQ+<sup>6</sup>, indígenas, jóvenes y personas en situación de discapacidad, aplicables para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021 (Acuerdo IEM-CG-72/2021, 2021), en acatamiento a la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Sentencia TEEM-JDC-028/2021 (2021).

El 23 de marzo de 2022, el gobernador constitucional del estado de Michoacán de Ocampo, el presidente del Instituto Electoral de Michoacán y otras autoridades del orden estatal suscribieron un acuerdo por la garantía de los derechos humanos de

---

Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

6 Personas lesbianas, gay, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis, intersexuales y queer.

los pueblos y comunidades indígenas en Michoacán para el ejercicio del presupuesto directo (2022), en el que se comprometieron a respetar los procedimientos establecidos en el Protocolo General de Actuación del Gobierno del Estado de Michoacán, para la Transición de las Comunidades Indígenas hacia el Autogobierno y el Ejercicio del Presupuesto Directo, de manera que estas puedan ejecutar los recursos en condiciones jurídicas y administrativas que no violenten sus derechos.

De todo lo anterior, así como de las consultas indígenas que ha realizado el Instituto Electoral de Michoacán, con motivo de sentencias judiciales en materia electoral, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, el Código Electoral de Estado de Michoacán, así como de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, se advierte la importancia de los mecanismos de consulta indígena en los temas de interés y que afecten a las comunidades indígenas.

## VI. Comunidades o municipios que se autogobiernan en Michoacán

Previo a la reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, publicada el 30 de marzo del año 2021, las comunidades lograban el autogobierno y la administración directa de los recursos por la vía jurisdiccional o bien, a través de la realización de convenios de manera directa con los ayuntamientos, como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Comunidades o municipios que se autogobiernan en Michoacán. Antes de la reforma a la Ley Orgánica Municipal en 2021**

Cvo	Comunidad	Expediente	Fecha de consulta
1	Cherán	SUP-JDC-9167/2011 (Sentencia 02 de noviembre del 2011)	15 y 18 de diciembre de 2011
2	Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán	SUP-JDC-167/2012 (Sentencia 08 de febrero del 2012)	11 y 18 de diciembre de 2011
3	San Francisco Pichátaro, Tingambato, Michoacán	SUP-JDC-1865/2015 (Sentencia 18 de mayo del 2016)	26 de junio y 04 de julio de 2016
4	Cabecera Municipal Nahuatzen, Michoacán	TEEM-JDC-035/2017 (Sentencia 06 de noviembre del 2017)	24 de mayo de 2018
5	Arantepacua, Nahuatzen, Michoacán	TEEM-JDC-006/2018 (Sentencia 9 de marzo del 2018)	12 de abril de 2018

- ARACELI GUTIÉRREZ CORTÉS
- MARLENE ARISBE MENDOZA DÍAZ DE LEÓN
- CAROL BERENICE ARELLANO RANGEL
- VIRIDIANA VILLASEÑOR AGUIRRE

6	Santa María Sevina, municipio de Nahuatzen, Michoacán	TEEM-JDC187/2018 (Sentencia 31 de octubre del 2018) Recursos públicos	08 y 09 de diciembre de 2018
		ST-JDC-145/2019 (Sentencia 19 de noviembre del 2019) Asamblea General	12 de enero del 2020
7	Santa Fe de la Laguna, Quiroga, Michoacán	TEEM-JDC-011/2017 (Sentencia 23 de junio del 2017)	27 de septiembre de 2017 y 13 de marzo de 2019
		ST-JDC-143/2017 y acumulado (Sentencia 20 de julio de 2017)	
		SUP-REC-1272/2017 (Sentencia 06 de septiembre del 2017)	
8	San Benito de Palermo, Tenencia de Pamatácuaro, municipio de Los Reyes, Michoacán	TEEM-JDC-028/2019 (Sentencia 21 de junio del 2019)	10 de julio de 2019
9	San Felipe de los Herreros, municipio de Charapan, Michoacán	TEEM-JDC-005/2017 (Sentencia 27 de abril de 2017)	No se ordenó la realización de la consulta
10	Comachuén, municipio de Nahuatzen, Michoacán	TEEM-JDC-152/2018 (Sentencia 21 de agosto del 2018)	No se ordenó la realización de la consulta
		TEEM-JDC-068/2019 (Sentencia 20 de diciembre del 2019)	24 de febrero de 2020
11	Cherán Atzicurin, Paracho, Michoacán	Convenio con el Ayuntamiento	No aplica
12	Tarecuato, Tangamandapio, Michoacán	Convenio con el Ayuntamiento	No aplica
13	Ahuirán, Paracho, Michoacán	Convenio con el Ayuntamiento	No aplica
14	Quinceo, Paracho, Michoacán	Convenio con el Ayuntamiento	No aplica

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del IEM y de los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación y del Estado de Michoacán.

Ahora bien, bajo las reglas de la nueva ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, publicada el 30 de marzo del año 2021, se han llevado a cabo 25 consultas en 16 municipios<sup>7</sup> (Ziracuaretiro, Tangamandapio, Charapan, Erongarícuaro, Nahuatzen, Uruapan, Pátzcuaro, Zitácuaro, Chilchota, Los Reyes, Peribán, Coeneo, Ciudad Hidalgo, Ocampo, Huiramba y Aquila). De acuerdo con el siguiente cuadro.

<sup>7</sup> Lo anterior tomando como fecha de corte al 31 de diciembre de 2023.

**Cuadro 4. Resultados para autogobernarse**

Cvo	Comunidad	Municipio	Acuerdo del Consejo General	Día que se celebró la asamblea	Resultados para autogobernarse	
					SI	NO
<b>2021</b>						
1	San Ángel Zurumucapio	Ziracuaretiro	IEM-CG-232/2021	21 de mayo de 2021	2,734	0
2	La Cantera	Tangamandapio	IEM-CG-249/2021	30 de mayo de 2021	1,126	116
3	Ocumicho	Charapan	IEM-CG-250/2021	01 de junio de 2021	322	41
4	Jarácuaro	Erongarícuaro	IEM-CG-265/2021	29 de agosto de 2021	597	564
5	Turícuaro	Nahuatzen	IEM-CG-267/2021	27 de septiembre de 2021	1,230	7
6	Angahuan	Uruapan	IEM-CG-269/2021	24 de octubre de 2021	1,688	0
7	Janitzio	Pátzcuaro	IEM-CG-274/2021	17 de noviembre de 2021	516	0
8	Donaciano Ojeda	Zitácuaro	IEM-CG-277/2021	27 de octubre de 2021	638	1
9	Crescencio Morales	Zitácuaro	IEM-CG-278/2021	28 de octubre de 2021	754	0
<b>2022</b>						
10	Carapan	Chilchota	IEM-CG-016/2022	13 de marzo de 2022	789	0
11	Jesús Díaz Tsirio	Los Reyes	IEM-CG-017/2022	20 de marzo de 2022	1,237	0
12	Zacán	Los Reyes	IEM-CG-027/2022	08 de mayo de 2022	323	2
13	Nuevo Zirosto	Uruapan	IEM-CG-033/2022	19 de junio de 2022	210	0
14	San Francisco Peribán	Peribán	IEM-CG-035/2022	03 de julio de 2022	819	2
15	Santiago Azajo	Coeneo	IEM-CG-043/2022	23 de octubre de 2022	105	102
16	Sicuicho	Los Reyes	IEM-CG-046/2022	06 de noviembre de 2022	696	0
<b>2023</b>						
17	San Matías	Ciudad Hidalgo	IEM-CG-05/2023	22 de enero de 2023	532	134

18	El Coire	Aguila	IEM-CG-06/2023	27 de enero de 2023	1,338	0
19	San Cristóbal	Ocampo	IEM-CG-07/2023	12 de febrero de 2023	629	38
20	San Bartolo Cuitareo	Ciudad Hidalgo	IEM-CG-12/2023	26 de febrero de 2023	377	408
21	Pamatácuaro	Los Reyes	IEM-CG-29/2023	07 de mayo de 2023	1,013	0
22	San Isidro	Los Reyes	IEM-CG-28/2023	07 de mayo de 2023	530	0
23	Carpinteros	Zitácuaro	IEM-CG-44/2023	23 de julio de 2023	391	0
24	Tecuená	Pátzcuaro	IEM-CG-47/2023	19 de agosto de 2023	136	0
25	Tupátaro	Huiramba	IEM-CG-77/2023	15 de noviembre de 2023	191	0

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de (Acuerdo IEM-CG-232/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-249/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-250/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-265/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-267/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-269/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-274/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-277/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-278/2021, 2021; Acuerdo IEM-CG-016/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-017/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-027/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-033/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-35/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-43/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-46/2022, 2022; Acuerdo IEM-CG-05/2023, 2023; Acuerdo IEM-CG-06/2023, 2023; Acuerdo IEM-CG-07/2023; Acuerdo IEM-CG-12/2023; Acuerdo IEM-CG-29/2023; Acuerdo IEM-CG-28/2023; Acuerdo IEM-CG-44/2023; Acuerdo IEM-CG-47/2023; y, Acuerdo IEM-CG-77/2023 ).

Por otro lado, es importante señalar que la Comisión Electoral para la Atención a los Pueblos Indígenas del Instituto, dentro de sus atribuciones, ha promovido la integración paritaria de sus Consejos de Administración, presentando a las diversas comunidades la posibilidad de integrar la siguiente pregunta: *¿Están de acuerdo con que sea un Consejo Comunal integrado de manera paritaria y de acuerdo con los usos y costumbres de dicha comunidad quienes administren dicho presupuesto?*

Dicha pregunta se ha realizado en 18 de las consultas referidas en el anterior cuadro, dando pauta a que surjan interrogantes respecto a la intervención que pueda tener el Instituto frente a los principios convencionales y constitucionales, donde además de destacar la participación de las mujeres, se vigila que la consulta sea endógena, libre, pacífica, informada, democrática, equitativa, previa, socialmente responsable, de buena fe y sobre todo autogestionada, como parámetro mínimo para declarar su validez.

## VII. Participación de las mujeres Indígenas durante las renovaciones de autoridades tradicionales entre los años 2018 y 2023

Entre los años 2018 y hasta diciembre del 2023, el Instituto Electoral ha acompañado renovaciones de autoridades tradicionales en las siguientes comunidades: Cherán y Santa Cruz Tanaco, ambas del Municipio de Cherán, Arantepacua, Santa María Sevina y Comachuén, todas del Municipio de Nahuatzen, Michoacán.

En dichos procesos de renovación de Consejos de Gobierno, el Instituto electoral recomienda incluir por lo menos el 50% de mujeres en la composición de sus Consejos indígenas (como un principio constitucional obligatorio); el planteamiento no siempre es bien recibido, sin embargo, tras amplias de mesas de trabajo y reflexión en torno a la participación política de las mujeres, los resultados han ido evolucionando como se aprecia a continuación:

### A. Cherán

En esta comunidad la participación de las mujeres ha sido paulatina, pero notoria, el primer Consejo integrado en Cherán en el año 2012 estaba integrado con una sola mujer y once hombres, en el año 2015 fueron tres mujeres y nueve hombres, en la integración del 2018 se mantuvo igual, y el último ejercicio de integración en 2021, su Consejo de Gobierno ya se acompaña con cinco mujeres, frente a siete hombres, que, si bien no es paridad, si refleja un avance importante. Será interesante ver cómo evoluciona hacia 2024.

Vale la pena destacar, que por lo que ve a la participación durante el desarrollo de las asambleas, visiblemente han participado más mujeres que hombres.

**Cuadro 5. Participación e integración 2018**

Participación 2018		Integración del Consejo 2018	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1403	1614	9	3

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral de Michoacán

**Cuadro 6. Participación e integración 2021**

Participación 2021		Integración del Consejo 2021	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1104	1115	7	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

## B. Santa Cruz Tanaco

La primera integración de Santa Cruz Tanaco, refleja mayor participación de mujeres en cuanto al ejercicio del voto, pero en el ejercicio del cargo, en el año 2018 ocupó una posición de desventaja muy notoria en relación con los hombres, lo que se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 7. Participación e integración 2018**

Participación 2018		Integración del Consejo 2018	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
248	257	12	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

Esta comunidad marca historia al presentar una nueva visión acerca de la integración de las mujeres dentro del Consejo de Administración Comunal, al ser presidido por primera ocasión por una mujer que rompió paradigmas y estereotipos.

El 21 de mayo de 2021 el Consejo General del Instituto aprobó mediante Acuerdo IEM-CG-222/2021 (2021) la Convocatoria para la Renovación del Consejo de Administración Comunal de la Tenencia Santa Cruz Tanaco, entre algunos de sus requisitos los siguientes:

- Para ocupar el cargo de Presidente y Síndico, estar en matrimonio (casado) y tener al menos 40 cuarenta años el día de la elección.
- La asamblea de barrio debe tener presente que las mujeres tienen el mismo derecho que los hombres para ser electas para cargos principales en el Consejo, en garantía de la igualdad sustantiva.

La elección interna tuvo lugar el domingo 30 de mayo de 2021 en los cuatro barrios que integran la Tenencia, siendo estos: Guadalupe, San Isidro, San Antonio y San Juan, presentándose en este último como propuesta por parte del propio barrio a la ciudadana Jennifer Martínez Murillo, cuya relevancia recae en su edad y estado civil, puesto ella no cumplía con ninguno de los dos requisitos, y a petición de algunas personas comuneras, se sometió a consideración de la asamblea si se le dejaría participar para el cargo de Presidenta no cumpliendo con tener 40 años y ser casada, obteniendo como resultado 550 respaldos a favor y 290 en contra. Es así como esta ciudadana logró llegar a la presidencia de su comunidad, como la primera mujer joven y soltera en ocupar el cargo más alto del Consejo de Administración.

Aunado a lo anterior, en el año 2021, Comachuén se convirtió en la segunda comunidad en obtener un Consejo de Administración con Integración paritaria con cuatro mujeres y cuatro hombres.

**Cuadro 8. Participación e integración 2021**

Participación 2021		Integración del Consejo 2021	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
351	454	4	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

### C. Arantepacua

En Arantepacua, a diferencia de los nombramientos de autoridades referidos en este artículo, el Instituto Electoral de Michoacán acompaña únicamente como observador, es decir, no llevamos listas de registros que nos permitan ubicar con claridad el número de personas que participan, mucho menos podemos hacer una estadística con dicha información, por tal motivo, en este caso, únicamente se presentan los datos de integración de hombres y mujeres en el Consejo de Administración.

Vale la pena destacar, que, aunque no se ha logrado la paridad como tal, en el último proceso de renovación de autoridades 2021, se habían nombrado siete hombres y cuatro mujeres, sin embargo, con el conocimiento de que la participación de las mujeres era baja, para efecto de ajustar un poco más la paridad, decidieron nombrar cuatro mujeres más, y se buscó que fueran familiares de las personas fallecidas en hechos violentos ocurridos tiempo atrás en esa comunidad, como una forma de apoyar a esas familias, compensando además de esta manera, el principio de paridad; por lo anterior su Consejo de Administración finalmente quedó integrado con ocho mujeres y ocho hombres.

**Cuadro 9. Participación e Integración 2021**

Integración 2018		Integración 2021	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
9	2	8	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

**Cuadro 10. Participación e Integración 2023**

Integración 2021		Integración 2023	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
8	8	8	6

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

## D. Santa María Sevina

En el caso de Sevina, también se puede apreciar una participación superior de mujeres por lo que ve al desarrollo de la consulta en el año 2020, pero está claro que la representación de mujeres en la integración del Consejo no ha alcanzado la paridad, no obstante, si hubo un avance del proceso de renovación 2020 al 2023, donde ocurrió algo muy parecido a Arantepacua, porque en el proceso de renovación realizado en enero del 2023, durante las asambleas de barrios solamente se nombró a una mujer, por lo que, cuando se realizó la asamblea general había 7 hombres y una mujer.

Las integrantes de la Comisión Electoral para la atención a Pueblos, tuvimos un acercamiento con la Comisión que en ese momento estaba representando a la comunidad, y también hablamos con la asamblea general previo a la ratificación de las 8 personas nombradas en barrios, y se le explicó a la comunidad la importancia de nombrar mujeres y que estábamos faltando al cumplimiento de un principio constitucional, el principio de paridad.

Después de analizarlo un poco, se reflexionó que si bien ellos ya no podían revocar ninguno de los nombramientos que se habían hecho en las asambleas de barrios, si podía someterse a consideración de la asamblea, ampliar la integración de su Consejo de administración de 8 a 12 personas, para efecto de que pudieran nombrar cuatro mujeres más, una por cada barrio, de esta manera respetarían las decisiones tomadas en cada uno de los barrios, pero también podrían ampliar la participación de las mujeres, lo que así sucedió y finalmente, el Consejo de Administración 2023 quedó integrado con 7 hombres y 5 mujeres.

**Cuadro 11. Participación e integración 2020**

Participación 2020		Integración del Consejo 2020	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
709	799	9	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

**Cuadro 12. Participación e integración 2023**

Participación 2023		Integración del Consejo 2023	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
311	290	7	5

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

## E. Comachuén

Esta comunidad fue un caso excepcional, la primera comunidad indígena en Michoacán en integrar un Consejo de Gobierno indígena paritario, el nombramiento del año 2020 se dio derivado de la revocación de mandato de un Consejo anterior, y toda vez que la comunidad constituida en asamblea decidió revocar el mandato de todo el consejo anterior, en ese mismo acto se procedió a integrar el nuevo consejo en acatamiento a la sentencia TEEM-JDC-068/2019 del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, con fecha 20 de diciembre del 2019, por lo que el Instituto Electoral de Michoacán se dio a la tarea de establecer el principio de paridad como un parámetro de cumplimiento en el caso de que se tuviera que nombrar un nuevo Consejo. Así, la asamblea cumplió cabalmente con ese principio, nombrando a un hombre y una mujer por cada calle y quedando integrado el Consejo por 7 hombres y 7 mujeres en el proceso de renovación 2020 y reiterando su criterio en el año 2023.

**Cuadro 13. Participación e integración 2020**

Participación 2020		Integración del Consejo 2020	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
976	1011	7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

**Cuadro 14. Participación e integración 2023**

Participación 2023		Integración del Consejo 2023	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
*Este dato no fue registrado por el IEM		7	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la página oficial del IEM

## VIII. Casos relevantes de violencia política contra mujeres indígenas o afrodescendientes en Michoacán

En lo que respecta al tema de la violencia política contra mujeres indígenas en Michoacán dentro de los Sistemas Normativos Indígenas, es importante señalar que no se tiene conocimiento de ningún caso judicializado, o bien, que haya llegado al Instituto Electoral de Michoacán.

Sin embargo, el compromiso institucional y humano que se tiene con los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán, particularmente con las mujeres, se refrendó el 4 de febrero del 2022, donde el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la creación de la Red de Mujeres Indígenas del Estado a través del Acuerdo IEM-CG-007/2022, (2022), el cual fue presentado por la Comisión de Igualdad de Género, No Discriminación y Derechos Humanos.

El objetivo general de esta Red es el de promover los derechos políticos y electorales de las mujeres indígenas del Estado que se encuentren en el ejercicio de sus funciones o que aspiren a un cargo público en su comunidad, o bien, en un proceso electoral local, esto a través de un muy particular énfasis en la identificación y erradicación de la Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género desde una perspectiva intercultural.

Ahora bien, para solicitar orientación respecto a este tema, se cuenta con el correo [denunciaviolencia@iem.org.mx](mailto:denunciaviolencia@iem.org.mx) y el WhatsApp (443)7298276, mismos que se encuentran abiertos las 24 horas, los 7 días de la semana. Para formar parte de esta Red es necesario el llenado del Formato para otorgar consentimiento y adhesión a dicha Red, cuya forma que se encuentra disponible en la página institucional <http://www.iem.org.mx/iemweb/redmujereindigenas/>, donde básicamente se solicita información de contacto, y se encuentra un aviso de privacidad, así como aquella que permite tener datos estadísticos al Instituto.

## **IX. Acción afirmativa Indígena implementada en el Proceso Electoral Local 2020-2021**

Las acciones afirmativas son medidas temporales establecidas por las autoridades con el objetivo de compensar a los diversos grupos vulnerables, por los escenarios de discriminación y desigualdad histórica en la que han vivido dentro de una sociedad.

“Estas deben ser entendidas dentro de una variedad de instrumentos diseñados para enfrentar situaciones de desigualdad en el acceso a espacios o beneficios de la vida social y, hoy día, son parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a procesos, estructuras e instituciones más amplias” (TEPJF, 2017).

En este sentido, el Proceso Electoral Local 2020-2021 marcó un parteaguas en la democracia inclusiva de Michoacán, pues por primera vez en el estado, diversos grupos vulnerables, entre ellos, las personas pertenecientes a comunidades indígenas fueron postuladas a través de una cuota mínima establecida, lo que permitió garanti-

zar el ejercicio de los derechos político-electorales de quienes aspiraban a un cargo de elección popular.

Lo anterior se logró gracias a que el 8 de marzo de 2021, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó, mediante acuerdo IEM-CG-72/2021, los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas LGTBTTTIQ+, Indígenas, Jóvenes y personas en situación de Discapacidad, aplicables para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021 y, en su caso, las elecciones extraordinarias que se deriven, en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-028-2021.

Los lineamientos tuvieron como objeto establecer disposiciones que regularan la implementación de las acciones afirmativas a favor de personas indígenas, entre otras, así se estableció en su artículo 12, que para la elección de diputaciones, los partidos políticos nacionales con acreditación local debían postular al menos 1 fórmula de personas que se autoadscribieran como indígenas por la vía de mayoría relativa, en cualquiera de los distritos electorales que contaran con población indígena, o bien dentro de los primeros 8 lugares de la lista de representación proporcional.

Mientras que, para la elección de ayuntamientos, el numeral 13 de los lineamientos referidos señaló que se debían de postular por lo menos 1 candidatura o 1 fórmula que se autoadscribieran como indígena, en alguno de los municipios que cuentan con más del 60% de población indígena en Michoacán, los cuales son: Nahuatzen, Charapan, Tingambato, Chilchota, Paracho, Nuevo Parangaricutiro, Erongaricuaro, Tzintzuntzan, Aquila, Tangancicuaro, Peribán, Pátzcuaro, Ziracuaretiro y Quiroga. De acuerdo con el artículo, esta representación indígena debe asegurarse en puestos de alta relevancia dentro del ayuntamiento, específicamente en la Presidencia Municipal, la Sindicatura o la Primera Regiduría, garantizando así una representación significativa y efectiva de las comunidades indígenas en el gobierno local.

De igual manera, se debía garantizar la posibilidad de que cada persona registrada para contender por un cargo de elección popular solicitara la protección de sus datos personales; también se debía verificar las cuotas de paridad de género; por su parte, se consideró necesario que las fórmulas o postulaciones cumplieran con la homogeneidad, es decir, que tanto la candidatura propietaria como la suplente, deberían ser del mismo sexo, a excepción de los casos en que el suplente fuera hombre, pues se podía poner una mujer; por lo que respecta a las sustituciones, quien sustituyera debía acreditar la misma calidad y los mismos requisitos que las personas sustituidas.

En este orden de ideas, con la finalidad de garantizar que se realizaran las postulaciones en los términos previstos, en el artículo 24 de la misma normativa se

precisó que, en caso de incumplimiento, podría sancionarse hasta con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes ya sea del distrito o planilla según fuera el caso.

De igual manera, para que una persona pudiera ser postulada como candidata indígena, además de los requisitos constitucionales y legales, se debía acreditar la autoadscripción calificada, para ello debía demostrar el vínculo de la persona postulada con la comunidad indígena a la que pertenecía mediante una constancia expedida por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, con la finalidad de evitar una simulación y que la acción afirmativa efectivamente beneficiara a las personas indígenas, es decir, que no haya una transgresión de la medida afirmativa.

En tal sentido, una vez implementadas las medidas referidas durante el proceso electoral 2020-2021, de los datos obtenidos del *Estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021* elaborado por el Instituto Electoral de Michoacán, en la elección de diputaciones cada uno de los 10 partidos políticos en contienda postularon una fórmula que se autoadscribió indígena, de las cuales seis fueron por el principio de representación proporcional y cuatro por el de mayoría relativa, lo que representó el 3.36% de total de las fórmulas postuladas.

En consecuencia, de las y los contendientes resultó electa una fórmula de mujeres postulada por el Partido del Trabajo en el Distrito 5 de Paracho, en este sentido, la diputada indígena electa representa el 2.5% de las 40 diputaciones que integran el Congreso del Estado.

Por lo que respecta a la elección en ayuntamientos, los partidos políticos fueron más allá de la cuota mínima establecida en los lineamientos, pues postularon 9 candidaturas que se autoadscribieron indígenas en las presidencias municipales y 11 fórmulas en las regidurías y sindicaturas, representando con ello, el 0.40% del total de las postulaciones.

Al respecto, una vez hechas las declaraciones de validez y habiéndose agotado las cadenas impugnativas derivadas, resultaron ganadoras siete candidaturas indígenas, lo que representa el 0.64% del total de los cargos electos.

En tales circunstancias, la acción afirmativa indígena implementada por primera vez en el estado tuvo resultados positivos, pues el Instituto Electoral de Michoacán garantizó en todo momento que se cumplieran las disposiciones establecidas en los lineamientos; no obstante, pese a los logros obtenidos, es importante identificar retos y desafíos con la finalidad de construir medidas más eficientes para un futuro, que permitan garantizar una auténtica representación indígena en el estado.

Al respecto, es importante tomar en cuenta que el 21 de julio del 2022, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la conformación de un dis-

trito indígena en Michoacán mediante acuerdo INE/CG591/2022, estableciendo a Paracho como cabecera distrital e integrada por los municipios de Charapan, Cherán, Chilchota, Coeneo, Erongarícuaro, Nahuatzen, Paracho y Tingambato, en tal sentido, el poder legislativo del estado debería adoptar medidas como que, en la elección de diputaciones se registren fórmulas exclusivamente indígenas y en la de ayuntamientos aumentar la cuota mínima establecida, para que, por lo menos el 50% de las postulaciones efectuadas sean indígenas en municipios que cuenten con población de este grupo vulnerable.

## X. Conclusiones

1. En Michoacán hoy están formalmente identificados cinco pueblos originarios: purépecha, nahua, otomí, mazahua y matlatzinca o pirinda; de los cuales, de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda, se ubica la presencia actual de cuatro, en virtud de que, la presencia de la población pirinda no se identifica en personas que se autoadscriban o hablen la lengua.
2. El avance del reconocimiento de los derechos de estos pueblos ha posicionado a Michoacán como un referente a nivel nacional, pues cuenta con el primer municipio que sustituyó su ayuntamiento por la instalación de un Consejo de Gobierno Indígena, de igual forma, el proceso de autogobierno que incluye la administración directa de los recursos públicos y económicos que les corresponden surgió primero en Michoacán con comunidades indígenas y ha tenido avances muy relevantes a grado tal, que, a la fecha, hay más de treinta comunidades que se autogobiernan, a la par del municipio referido con antelación.
3. La participación política de las mujeres también ha reflejado avances por lo que ve a las cinco comunidades cuya renovación de autoridades tradicionales es acompañada por el Instituto Electoral de Michoacán, específicamente: Cherán, Santa Cruz Tanaco, Arantepacua, Santa María Sevina y Comachuen. Por lo que ve al resto de las comunidades que se autogobiernan, no se cuenta con información precisa de la integración de sus consejos, pero en los procesos de consulta donde deciden autogobernarse, en su mayoría, han aceptado que sea mediante un Consejo de Gobierno con integración paritaria.
4. En cuanto ve a las acciones afirmativas, estas constituyen una de las formas más eficaces para construir una democracia inclusiva que garantice el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de quienes aspiren a un cargo de elección popular; por lo que respecta a la implementada por el Instituto Electoral de Michoacán para el proceso electoral 2020-2021, a favor de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, si bien éstas no implicaron un cambio radical inmediato, si constituyeron un gran logro y ponen sobre la mesa la necesidad impostergable

de garantizar la participación de este grupo vulnerable en la vida política de nuestro estado, a fin de lograr una real igualdad sustantiva.

5. Por lo que ve a la participación política de los pueblos originarios dentro del sistema de partidos políticos, esta no se ha definido con claridad en la legislación de Michoacán, sigue dependiendo del diseño de acciones afirmativas, lo que no da certeza para las comunidades sobre las formas en las que podrían construir su participación a través de sus usos y costumbres, pero dentro del Sistema de Partidos Políticos.

## Fuentes de información

- Amezcu Luna, J., y Sánchez Díaz, G. (2015). *P'urhépecha* (Primera, Vol. 3). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189198/cdi-monografia-purhepecha.pdf>
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2012). Acuerdo CG-14/2012: *Por el que se resuelve sobre la elección celebrada en el Municipio de Cherán, Michoacán el 22 de enero de 2012, bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales*. [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo\\_por\\_el\\_que\\_se\\_resuelve\\_sobre\\_eleccion\\_de\\_cheran\\_2012\\_25\\_de\\_enero\\_de\\_2012.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2012/acuerdo_por_el_que_se_resuelve_sobre_eleccion_de_cheran_2012_25_de_enero_de_2012.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2017). Acuerdo CG-13/2017: *Acuerdo que presenta la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por medio del cual se aprueba el reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la consulta previa libre e informado para los pueblos y comunidades indígenas*. <http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2017/CG-13-2017,%20Acuerdo%20respecto%20al%20Reglamento%20de%20Consulta%20Previa,%20Libre%20e%20Informada%20para%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Indigenas.pdf>
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-72/2021: *por el que se aprueban los lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, a favor de las personas LGBTTTIQ+, indígenas, jóvenes y personas en situación de discapacidad, aplicable para el proceso electoral ordinario local 2020-2021 y, en su caso, las elecciones extraordinarias que se derivan, en el estado de Michoacán, en acatamiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-JDC-028/2021*. [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM%20CG-72-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Lineamientos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM%20CG-72-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Lineamientos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20)

de%20acciones%20afirmativas%20a%20favor%20de%20personas%20LG-BTTTQ,%20ind%C3%ADgenas,%20j%C3%B3venes%20y%20con%20dis-capacidad\_08-03-2021.pdf

- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-222/2021: *Mediante el cual se aprueba la convocatoria para la renovación del Consejo de administración comunal de la tenencia de Santa Cruz Tanaco, municipio de Cherán, Michoacán, para el período 2021-2024.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-222-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Que%20aprueba%20la%20Convocatoria%20para%20la%20Renovaci%20del%20Consejo%20de%20Administracin%20Comunal%20de%20la%20Tenencia%20Santa%20Cruz%20Tanaco\\_%2019-05-2021.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-222-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Que%20aprueba%20la%20Convocatoria%20para%20la%20Renovaci%20del%20Consejo%20de%20Administracin%20Comunal%20de%20la%20Tenencia%20Santa%20Cruz%20Tanaco_%2019-05-2021.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-232/2021: *Para la atención a los pueblos indígenas pone a consideración el resultado obtenido en la consulta libre previa e informada a la comunidad indígena de San Ángel Zurmucapio, Municipio de Ziracuaretiro, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-232-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20los%20resultados%20obtenidos%20de%20la%20consulta%20libre%20e%20informada%20de%20la%20comunidad%20de%20San%20%C3%81ngel%20Zurumucapio%20para%20autogobernarse\\_%2002-06-2021.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-232-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20los%20resultados%20obtenidos%20de%20la%20consulta%20libre%20e%20informada%20de%20la%20comunidad%20de%20San%20%C3%81ngel%20Zurumucapio%20para%20autogobernarse_%2002-06-2021.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-249/2021: *Por el cual la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas pone a consideración el resultado obtenido en la consulta libre previa e informada a la comunidad indígena de la cantera municipio de Tangamandapio, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-249-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20el%20resultado%20obtenido%20en%20la%20consulta%20a%20la%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20de%20la%20Cantera\\_24-06-2021.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-249-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20el%20resultado%20obtenido%20en%20la%20consulta%20a%20la%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20de%20la%20Cantera_24-06-2021.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-250/2021: *Por el cual la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas pone a consideración el resultado obtenido en la consulta libre previa e informada a la comunidad indígena de Ocumicho, municipio de Charapan, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <https://www.>

iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-250-2021\_%20Acuerdo%20CG\_%20Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20el%20resultado%20obtenido%20en%20la%20consulta%20a%20la%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20de%20Ocumicho,%20municipio%20de%20Charapan\_24-06-2021.pdf

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-265/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Jarácuaro, perteneciente al municipio de Erongaricuaru, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-265-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20a%20la%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20de%20Jar%C3%A1cuaro.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-265-2021_%20Acuerdo%20CG_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20a%20la%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20de%20Jar%C3%A1cuaro.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-267/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Turicuaru, perteneciente al municipio de Nahuatzen, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-267-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20Tur%C3%ADcuaro,%20por%20la%20que%20determinaron%20autogobernarse%20y%20administrarse.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-267-2021_%20Acuerdo%20CG_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20Tur%C3%ADcuaro,%20por%20la%20que%20determinaron%20autogobernarse%20y%20administrarse.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-232/2021: *Para la atención a los pueblos indígenas pone a consideración el resultado obtenido en la consulta libre previa e informada a la comunidad indígena de San Ángel Zurmucapio, Municipio de Ziracuaretiro, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-232-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20los%20resultados%20obtenidos%20de%20la%20consulta%20libre%20e%20informada%20de%20la%20comunidad%20de%20San%20%C3%81ngel%20Zurumucapio%20para%20autogobernarse\\_%2002-06-2021.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-232-2021_%20Acuerdo%20CG_Que%20pone%20a%20consideraci%C3%B3n%20los%20resultados%20obtenidos%20de%20la%20consulta%20libre%20e%20informada%20de%20la%20comunidad%20de%20San%20%C3%81ngel%20Zurumucapio%20para%20autogobernarse_%2002-06-2021.pdf)

- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-269/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Angahuan, perteneciente al municipio de Uruapan, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-269-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_Que%20some-te%20a%20consideracin%20la%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20la%20comunidad%20indigena%20de%20Angahuan.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-269-2021_%20Acuerdo%20CG_Que%20some-te%20a%20consideracin%20la%20validez%20de%20la%20consulta%20de%20la%20comunidad%20indigena%20de%20Angahuan.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-274/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Janitzio, perteneciente al municipio de Pátzcuaro, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-274-2021\\_%20Acuerdo%20CG%20mediante%20el%20cual%20se%20somete%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20de%20la%20Isla%20de%20Janitzio%20\\_8-12-2021.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM-CG-274-2021_%20Acuerdo%20CG%20mediante%20el%20cual%20se%20somete%20a%20consideraci%C3%B3n%20la%20calificaci%C3%B3n%20de%20la%20Isla%20de%20Janitzio%20_8-12-2021.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-277/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Donaciano Ojeda, perteneciente al municipio de Zitácuaro, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <https://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/1993-acuerdos-de-consejo-general-2021?download=28136:iem-cg-277-2021-acuerdo-cg-mediante-el-cual-se-pone-a-consideracion-la-consulta-de-donancio-ojeda-8-12-2021>
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo IEM-CG-278/2021: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se pone a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Crescencio Morales, perteneciente al municipio de Zitácuaro, Michoacán, por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <https://www.iem.org.mx/index.php/actas-acuerdos-e-informes2/consejo-general/acuer->

dos-de-consejo-general/category/1993-acuerdos-de-consejo-general-2021?download=28137:iem-cg-278-2021-acuerdo-cg-mediante-el-cual-se-pone-a-consideracion-la-consulta-de-crescencio-morales-8-12-2021

- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-007/2022: *Por el cual la Comisión de Igualdad de género, no discriminación y derechos humanos propone al Consejo General la creación de la red de mujeres indígenas implementada por el Instituto Electoral de Michoacán.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-007-2022\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Que%20aprueba%20la%20creaci%C3%B3n%20de%20la%20Red%20de%20Mujeres%20Ind%C3%ADgenas\\_04-02-2022.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-007-2022_%20Acuerdo%20CG_%20Que%20aprueba%20la%20creaci%C3%B3n%20de%20la%20Red%20de%20Mujeres%20Ind%C3%ADgenas_04-02-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-016/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Carapan, Perteneciente al municipio de Chilchota, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-16-2022\\_Acuerdo%20CG\\_%20Que%20declara%20la%20validez%20de%20la%20Consulta,%20Previa%20e%20Informada%20de%20Carapan30-03-2022.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-16-2022_Acuerdo%20CG_%20Que%20declara%20la%20validez%20de%20la%20Consulta,%20Previa%20e%20Informada%20de%20Carapan30-03-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-017/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Jesús Díaz, Tsítio, Perteneciente al municipio de los Reyes, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-017-2022\\_Acuerdo%20CG\\_%20Que%20declara%20la%20validez%20de%20la%20Consulta,%20Previa%20e%20Informada%20de%20La%20Tenencia%20de%20Jes%C3%BAs%20D%C3%ADaz%20Tzirio\\_30-03-2022.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/IEM-CG-017-2022_Acuerdo%20CG_%20Que%20declara%20la%20validez%20de%20la%20Consulta,%20Previa%20e%20Informada%20de%20La%20Tenencia%20de%20Jes%C3%BAs%20D%C3%ADaz%20Tzirio_30-03-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-027/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Zacán, Perteneciente al municipio de los Reyes, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <http://www.iem.org.mx/documentos/>

acuerdos/2022/IEM-CG-027-2022%20Relativo%20a%20la%20Calificaci%C3%B3n%20y%20Declaratoria%20de%20Validez%20de%20la%20Consulta%20previa%20-ZAC%C3%81N-17\_05\_2022.pdf

- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-033/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Nuevo Zirosto, Perteneciente al municipio de Uruapan, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo%20IEM-CG-33-2022\\_Respecto%20a%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20Declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa,%20de%20la%20tenencia%20de%20Nuevo%20Zirosto,%20de%20Uruapan\\_01-07-2022.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo%20IEM-CG-33-2022_Respecto%20a%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20Declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa,%20de%20la%20tenencia%20de%20Nuevo%20Zirosto,%20de%20Uruapan_01-07-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-35/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de San Francisco Peribán, Perteneciente al municipio de Peribán, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo%20IEM-CG-35-2022\\_Respecto%20a%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20Declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa,%20San%20Francisco%20Perib%C3%A1n,13-07-2022.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo%20IEM-CG-35-2022_Respecto%20a%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20Declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa,%20San%20Francisco%20Perib%C3%A1n,13-07-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-43/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Santiago Azajo, Perteneciente al municipio de Coeneo, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo\\_IEM-CG-43-2022\\_Aprueba%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20Santiago%20Azajo\\_31-10-2022.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2022/Acuerdo_IEM-CG-43-2022_Aprueba%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20comunidad%20ind%C3%ADgena%20Santiago%20Azajo_31-10-2022.pdf)
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2022). Acuerdo IEM-CG-46/2022: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la califica-*

*ción y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de Sicuicho, Perteneciente al municipio de los Reyes, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <http://www.iem.org.mx/index.php/archivo-documental/category/2423-acuerdos-cg2022?download=29527:acuerdo-iem-cg-46-2022-se-aprueba-la-calificacion-y-declaratoria-de-validez-de-la-consulta-previa-libre-e-informada-de-la-tenencia-sicuicho-los-reyes-mich-22-11-22.pdf>

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-05/2023: *Por medio del cual la propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena de San Matías el Grande, Perteneciente al municipio de Hidalgo, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-05-2023\\_Aprueba%20la%20calificaciOn%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Matias%20Hidalgo%20Mich\\_07-02-23.pdf](http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-05-2023_Aprueba%20la%20calificaciOn%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Matias%20Hidalgo%20Mich_07-02-23.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-07/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se ponía a consideración la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la comunidad indígena Otomí de San Cristóbal, incluyendo sus encargaturas del orden perteneciente al municipio de Ocampo, Michoacán, Por la que definieron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-07-2023\\_Aprueba%20la%20calificaciOn%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Cristobal%20Ocampo\\_17-02.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-07-2023_Aprueba%20la%20calificaciOn%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Cristobal%20Ocampo_17-02.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-12/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la cabecera de la tenencia indígena de San Bartolo Cuitareo, y las encargaturas del orden Puerto de Cuitareo y el Cortijo perteneciente al municipio de Hidalgo, Michoacán, Por las que determinaron autogobernarse y no administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* <https://www.iem.org.mx/docu>

mentos/acuerdos/2023/Acuerdo\_IEM-CG-12-2023\_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Bartolo%20Cuitareo\_30-03-23.pdf

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-29/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas, se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada solicitada por las autoridades civiles y comunales de la Tenencia Indígena de Pamatácuaro y las encargaturas del orden Queréndaro, Los Pozos, La Zarzamora, San Martín Uringuitiro, San Antonio Tierras Blancas, San Marcos y Santa Rosa, perteneciente al municipio de Los Reyes, Michoacán, por la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-29-2023\\_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20Pamat%C3%A1cuaro\\_31-05-23.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-29-2023_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20Pamat%C3%A1cuaro_31-05-23.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-28/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la Tenencia Indígena de San Isidro, perteneciente al municipio de Los Reyes, Michoacán, Por la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-28-2023\\_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Isidro\\_31-05-23.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-28-2023_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Tenencia%20San%20Isidro_31-05-23.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-44/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada solicitada por Autoridades civiles, comunales y la Comisión de Seguimiento de la Encargatura Independiente Indígena de Carpinteros, perteneciente al municipio de Zitácuaro, Michoacán, Por la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-44-2023\\_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-44-2023_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20)

la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20Encargatura%20Independiente%20de%20Carpinteros\_26-07-23.pdf

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-47/2023: *Por medio del cual a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada solicitada por Autoridades civiles, comunales de la Tenencia Indígena Isla de Tecuena, perteneciente al municipio de Pátzcuaro, Michoacán, Por la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo%20IEM-CG-47-2023\\_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Isla%20de%20Tecuena\\_30-08-23.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo%20IEM-CG-47-2023_Aprueba%20la%20calificaci%C3%B3n%20y%20declaratoria%20de%20validez%20de%20la%20consulta%20previa%20libre%20e%20informada%20de%20la%20Isla%20de%20Tecuena_30-08-23.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2023). Acuerdo IEM-CG-77/2023: *Por medio del cual, a propuesta de la comisión electoral para la atención a pueblos indígenas, se aprueba la calificación y declaratoria de validez de la consulta previa libre e informada a la Tenencia Indígena de Tupátaro, perteneciente al municipio de Huiramba, Michoacán, Por la que determinaron autogobernarse y administrar los recursos presupuestales de manera directa y autónoma.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo\\_IEM-CG-77-2023\\_A%20propuesta%20de%20la%20CEAPI%20se%20aprueba%20la%20consulta%20previa,%20libre%20e%20informada%20a%20la%20Tenencia%20Ind%C3%ADgena%20de%20Tup%C3%A1taro\\_30-11-23.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2023/Acuerdo_IEM-CG-77-2023_A%20propuesta%20de%20la%20CEAPI%20se%20aprueba%20la%20consulta%20previa,%20libre%20e%20informada%20a%20la%20Tenencia%20Ind%C3%ADgena%20de%20Tup%C3%A1taro_30-11-23.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2021). Acuerdo No. IEM-CG-72/2021: *Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular a favor de las personas LGBTTTIQ+, indígenas, jóvenes y personas en situación de discapacidad, aplicable para el proceso electoral ordinario local 2020-2021 y, en su caso, las elecciones extraordinarias que se derivan, en el estado de Michoacán, en acatamiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en el expediente TEEM-JDC-028/2021.* [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM%20CG-72-2021\\_%20Acuerdo%20CG\\_%20Lineamientos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20acciones%20afirmativas%20a%20favor%20de%20personas%20LGBTTTQ,%20ind%C3%ADgenas,%20j%C3%B3venes%20y%20con%20discapacidad\\_08-03-2021.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2021/IEM%20CG-72-2021_%20Acuerdo%20CG_%20Lineamientos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20acciones%20afirmativas%20a%20favor%20de%20personas%20LGBTTTQ,%20ind%C3%ADgenas,%20j%C3%B3venes%20y%20con%20discapacidad_08-03-2021.pdf)

Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2011). Acuerdo CG-38/2011: *Por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres.* <http://www.iem.org.mx/>

- documentos/acuerdos/2011/acuerdo\_peticion\_de\_comunidad\_indigena\_de\_cheran\_09\_de\_septiembre\_2011.pdf
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2011). Acuerdo CG-151/2011: Por medio del cual se integra la comisión para dar seguimiento a la resolución de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano número JDC- 9167/2011 en términos del artículo 113 fracción X del código electoral del Estado de Michoacán. <http://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/ACUERDO%20IEM-CG-151-2011.pdf>
- Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. (2011). Acta N° IEM-CG-SEXT-46/2011. [https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/acuerdo\\_de\\_calendario\\_de\\_cheran\\_09\\_de\\_diciembre\\_de\\_2011.pdf](https://www.iem.org.mx/documentos/acuerdos/2011/acuerdo_de_calendario_de_cheran_09_de_diciembre_de_2011.pdf)
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2014). Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo (Decreto 323). <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2014/06/29/seg-7714.pdf>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2015). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (Decreto 541).
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2015). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (Decreto 564). <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2015/Septiembre/29%20de%20Septiembre%20del%202015/19a-415.pdf>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. (2021). Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (Decreto 509). <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2021/marzo/30/8a-3921.pdf>
- García Hernández, A. (2004). *Matlatzincas* (1. ed). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. <https://www.inpi.gob.mx/2021/dmdocuments/matlatzincas.pdf>
- Guzmán Pérez, M. (2012). Otomíes y mazahuas de Michoacán, siglos XV-XVII: Trazos de una historia. *Tzintzun*, 55, 11–74.
- Hernández Reyes, R. (2020). Cherán Cambio de sistema para elegir a sus autoridades y el manejo de sus recursos. En *Consultas en pueblos y comunidades indígenas. Experiencias del Instituto Electoral de Michoacán 2011-2019* (pp. 29–62). Instituto Electoral de Michoacán. <http://www.iem.org.mx/index.php/publicaciones/2-uncategorised/1033-libro-consultas-en-pueblos-y-comunidades-indigenas-experi>
- Instituto Electoral de Michoacán. (2012, abril). Crónica de una decisión histórica en el panorama electoral de Michoacán. *Revista Expresiones*, 15, 25–27.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Michoacán de Ocampo*. INEGI.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. Estados Unidos Mexicanos*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825198060.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198060.pdf)
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2018, junio 1). *Etnografía del pueblo matlatzinca del Estado de México*. gob.mx. <http://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-matlatzinca-del-estado-de-mexico>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). *Michoacán*. Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI. <http://atlas.inpi.gob.mx/michoacan-2/>
- Michelet, D. (1998, agosto). Reino y reyes tarascas. *Arqueología Mexicana*, 32. *Poder y política en el México prehispánico*, 50–57.
- Monzoy Gutiérrez, S. (2006). *Nahuas de la Costa-Sierra de Michoacán* (1. ed). Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2007). 61/295. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf?view=1>
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. (2012). Informe de resultados de la Consulta de Cherán. Tomo CLIII. Núm. 37. <https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2012/01/4/cua-3712.pdf>
- Ramírez, I. (2008). *Mazahuas del Estado de México*. <https://www.academica.org/salomon.nahmad.sitton/55>
- Sandoval Forero, E. (1997). *Población y cultura en la etnorregión mazahua (jañtjo)*. Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Investigación y Posgrado, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Secretaría de Pueblos Indígenas del Estado de Michoacán. (2017). *Programa Especial para los Pueblos Indígenas de Michoacán*.
- Sentencia SUP-JDC-9167-2011, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ponente: José Alejandro Luna Ramos, 2 de noviembre de 2011. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-09167-2011>
- Soustelle, J. (2013). *La familia otomí-pame del México central* (N. M. Baigorria, Trad.).
- Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (2021). Sentencia TEEM-JDC-028/2021, Ponente: José René Olivos Campos, 26 de febrero de 2021. <https://teemich.org.mx/document/teem-jdc-028-2021/>
- Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022). Controversia Constitucional 56/2021, Ponente: Alberto Pérez Dayán, 18 de agosto

to de 2022. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675257&fecha=22/12/2022#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675257&fecha=22/12/2022#gsc.tab=0)

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022). Controversia Constitucional 69/2021, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alberto Pérez Dayán, 23 de agosto de 2022. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5676738&fecha=11/01/2023#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676738&fecha=11/01/2023#gsc.tab=0)

Ventura Patiño, M. del C. (2012). Proceso de autonomía en Cherán: Movilizar el derecho. *Espiral (Guadalajara)*, 19(55), 157–176.

# Hacia un marco de inclusión político-electoral de las personas indígenas y afroamericanas en Morelos: acciones afirmativas implementadas

Mayte Casalez Campos<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Etnografía de los grupos indígenas y afroamericanos en Morelos: una visión histórica; III. Personas indígenas y afroamericanas en Morelos y sus habitantes: porcentajes; IV. Precedentes jurisdiccionales que originaron la implementación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas; V. Acciones afirmativas a favor de personas indígenas; VI. Acciones afirmativas a favor de la población afroamericana; VII. Contexto sobre la participación política de las mujeres indígenas y afroamericanas en Morelos: Proceso 2020-2021; VIII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

La elaboración de esta herramienta hace patente el profundo interés del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana<sup>2</sup> por generar acciones decisivas que garanticen la

1 Maestra en Derecho egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta también con una Especialidad en Administración y Procuración de Justicia en la misma institución académica. Actualmente se desempeña como Consejera Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en el Estado de Morelos.

2 En lo sucesivo, IMPEPAC.

representación política-electoral de las personas indígenas y afromexicanas que conforman nuestra entidad procurando su participación en condiciones de igualdad.

En esta encomienda y como actor fundamental en el establecimiento de los principios de legalidad, imparcialidad, igualdad sustantiva y certeza en el ejercicio de la función electoral, en 2018 y posteriormente en 2020, el IMPEPAC emite acciones afirmativas que posibilitan el registro y la asignación de candidaturas para personas que se autoadscribían indígenas (IMPEPAC, 2020, IMPEPAC/CEE/118/2020); siendo hasta el año 2021 cuando se implementan acciones afirmativas contundentes a favor de afromexicanos, como parte integrante de cinco grupos prioritarios, incluidos, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad y personas de la comunidad LGBTIQ+, buscando incentivar su participación en el proceso electoral ordinario local 2020-2021.

Es decir, este instrumento se configura como un referente de actuación que muestra el avance gradual obtenido por este organismo público local, a partir de la implementación de medidas afirmativas contempladas como mecanismos temporales que aseguran que el Congreso Local y los Ayuntamientos del Estado de Morelos se encuentren debidamente conformados por representantes indígenas y afromexicanos, ante la ausencia de un marco normativo local que regule de manera específica criterios tales como: los elementos probatorios para la acreditación de la autoadscripción calificada, el vínculo comunitario real en los registros de candidaturas, el número de cargos destinados a personas indígenas y afromexicanas respecto a la proporción estadística que tenga como objeto una representación necesaria y efectiva, la ocupación de espacios destinados a estos núcleos por personas que no poseen esa identidad; solo por mencionar algunos.

Sobre esta premisa, su contenido expone los casos más emblemáticos suscitados en Morelos respecto a la aplicación de estas acciones afirmativas, a modo de directrices complementarias o aportaciones sistemáticas para una correcta ejecución en el registro y ocupación de espacios destinados a estas personas en pro de la consolidación de una democracia libre de discriminación.

Habría que decir que, en materia de inclusión indígena, es dable establecer que el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los 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. Preservando su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

---

3 En lo sucesivo, CPPEM.

Advirtiéndose que, la conciencia de identidad indígena se considera como un criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, esto es que, para la implementación de acciones afirmativas en este ámbito, forzosamente debemos identificar quienes son y donde se ubican las mujeres, hombres y comunidades con identidad étnica, a fin de garantizar su acceso al ejercicio pleno de sus derechos individuales y colectivos.

Sin embargo, para estar en condiciones de brindar un óptimo reconocimiento de los elementos y características esenciales que acrediten su autoadscripción, podemos señalar que el progreso ha sido significativo más no suficiente, tal es el caso del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que a través de su propia Ley ha implementado un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, en el que contempla un catálogo de pueblos y comunidades indígenas con elementos fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos (LINPI, art.4).

Adicionalmente, resulta indispensable puntualizar que el propósito de las acciones afirmativas es establecer medidas temporales para que sectores y grupos históricamente excluidos puedan integrarse a procesos ante los cuales, se han presenciado actos de desigualdad, imponiendo medidas que les garanticen estos derechos en tanto el estado mexicano legisla al respecto.

No obstante, hablar de una eficaz inclusión de estos sectores de la población históricamente subrepresentados en los espacios de toma de decisión política nos exige, primeramente, implementar acciones para revertir los estigmas de marginación, aun cuando el 21.5% de la población total se autoadscribe como indígena en México (INEGI, 2015) y en 2020 se estima que en nuestro país, habitan 2,576,213 personas que se reconocen como afromexicanas, mismas que representan el 2% de la población total del país.

## **II. Etnografía de los grupos indígenas y afromexicanos en Morelos: una visión histórica**

Como se ha dicho, México se integra de una vasta composición pluricultural y étnica arraigada en sus pueblos originarios descendentes de poblaciones ancestrales que habitaban en el territorio actual, pugnando hasta nuestros días por preservar sus propias creencias, costumbres, culturas, instituciones y formas de autocomposición interna; por esta razón, en nuestra entidad aún se hallan asentamientos originarios que han conformado nuestra identidad morelense, mayormente influenciada por comunidades nahuas que se concentran en Hueyapan, Tetela del Volcán, Tetelcingo, Cuautla, Santa Catarina, Tepoztlán, Cuentepec, Temixco, Xoxocotla y Puente de Ixtla.

De acuerdo con el último indicador definitivo proporcionado por el INEGI, Morelos, cuenta con una población cercana a los dos millones de habitantes, asimismo, su reducida extensión territorial de 4,950 kilómetros cuadrados, que representan el 0.2% de la superficie del país, lo ubica como uno de los Estados más pequeños del territorio nacional (INEGI, 2018).

De modo que, el estado de Morelos fue creado por Decreto de la Unión expedido el 17 de abril de 1869, recibiendo el nombre del caudillo de la guerra de Independencia de México, José María Morelos y Pavón; los municipios que componen la entidad son 33; no obstante, en 2017 mediante los decretos legislativos número 2342, 2343 y 2344 emitidos la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos se reconfigura su composición de 33 a 36 municipios, integrándose los municipios indígenas de Xoxocotla, Coatetelco y Hueyapan.

Actualmente, la comunidad indígena de Tetelcingo municipio de Cuautla, se encuentra en proceso de Consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades originarias del Estado de Morelos para su cambio de régimen y así, sumarse a los ya existentes denominados Indígenas, de conformidad con lo mandado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia 30/2018.

Según datos señalados por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas<sup>4</sup>, los pueblos indígenas de Morelos se encuentran dispersos en cerca de 16 municipios y son alrededor de 35 las comunidades nahuas que se concentran principalmente en Hueyapan hoy municipio indígena y anteriormente una comunidad perteneciente al municipio de Tétela del Volcán; asimismo Tetelcingo que, como ya se mencionó hoy en vías de consulta para ser un municipio indígena, perteneciente al municipio de Cuautla; Santa Catarina, correspondiente al municipio de Tepoztlán; Cuatepec del municipio de Temixco y Xoxocotla en la actualidad municipio indígena y anteriormente perteneciente al municipio de Puente de Ixtla (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2017).

En el siglo XIII, los xochimilcas fundaron Tepoztlán, Tetela, Hueyapan y Xumiltepec, mientras que al norte los tlahuicas erigieron Cuauhnahuac, actual Cuernavaca, sin embargo, con el florecimiento del imperio mexica, estos comenzaron a extender su dominio y el territorio comprendido por estas tribus fue sometido a tributación del gran imperio controlado por Tenochtitlán. Tiempo después, en la época colonial con la llegada de los españoles, los grupos indígenas de la región se dividían en dos cacicazgos: el de Cuernavaca y el de Oaxtepec. (Gobierno del Estado de Morelos - Historia, s.f.)

Después de la conquista, todos los pueblos de Morelos quedaron comprendidos dentro del Marquesado del Valle de Oaxaca, otorgado por el rey a Cortés; la

---

4 Por sus siglas, INPI.

Alcaldía Mayor de Cuernavaca era su jurisdicción más importante. Durante este período Morelos, siguió siendo un importante centro de población indígena, la cual fue despojada de sus tierras por los hacendados cañeros, esto fue hasta aproximadamente el año 1603, en que los indígenas fueron reacomodados y concentrados en congregaciones, desapareciendo así, muchas comunidades pequeñas. Los principales asentamientos cañeros estuvieron en los valles de Cuernavaca, Cuautla y Yautepec (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2017).

A mediados del siglo XVIII los hacendados se habían apropiado de grandes terrenos, hasta que, con la Independencia, se formalizó el proyecto capitalista anunciado por las haciendas; los indígenas ya no pagaban tributo ni pertenecían laboralmente a éstas. (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2017).

La reforma agraria mexicana iniciada en 1917 y reconocida por el Constituyente de Querétaro en el artículo 27, planteó para los habitantes de esta región la disyuntiva de aceptar el reparto que hiciera el Caudillo del Sur o solicitar, legitimando así la política gubernamental, tierras por la vía de la dotación ejidal. (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2017).

Asimismo, la Revolución dejó como saldo en el Estado un territorio devastado y una población diezmada por su participación en la lucha armada, de igual forma la población campesina e indígena que preservaba la lengua autóctona y sus costumbres fue reducida drásticamente, a pesar de que la Revolución devolvió tierras a los dueños originales, pero muchas veces no fueron las mismas ni en cantidad ni en calidad, librando a los campesinos e indígenas del sistema hacendario, pero no del sistema económico nacional, presentándose un nuevo escenario en el cual deberían competir con los mercados nacionales e internacionales para subsistir. (Hernández, 2005).

La modernización y la industrialización, después de la revolución mexicana, comenzó a cambiar la fisonomía de nuestro Estado, sin prestar atención a las condiciones naturales ni socioculturales de la entidad y a la vida de los pueblos campesinos y comunidades indígenas, sin embargo, los modos de producción y de vida de los pueblos indígenas de la entidad, subsistieron a consecuencia de la gran importancia que representa la estructura familiar en la organización social, que determinan gran parte de las relaciones entre grupos e individuos de las comunidades nahuas de Morelos.

En la historia de México, la población afrodescendiente ha estado presente y registra su llegada a este territorio en la época de la colonia; cuando los españoles arribaron y trajeron consigo a personas provenientes del continente africano como parte de la “servidumbre”, sólo que esta población llegó en “calidad de esclava”, hecho que fue fundamental, tres siglos posteriores, en la generación de diversos debates respecto a la subordinación y abolicionismo mexicano acerca del racismo (Delgadillo, 2019).

En este sentido, podemos establecer que la época colonial fue determinante para que las poblaciones afrodescendientes se asentaran en México, arribando como parte de las huestes españolas y a consecuencia del comercio de esclavos provenientes de África.

### **III. Personas indígenas y afromexicanas en Morelos y sus habitantes: porcentajes**

Con el propósito de proyectar una visión más amplia respecto del porcentaje de personas que se autorreconocen indígenas y afromexicanas en nuestro Estado, se inserta la siguiente tabla que contiene porcentajes de población que se autoadscribe afromexicana e indígena, así como el porcentaje de población que habla alguna lengua indígena, identificándose como principales lenguas en Morelos: náhuatl, mixteco, zapoteco y tlapaneco, tal como se señala a continuación:

**Tabla 1. Población que se autoadscribe afroamericana e indígena y población de habla indígena de entre las principales lenguas identificadas en el estado de Morelos**

Mun.	Municipio	Población Total	% de Población afroamericana	% Indígena	% Habla lengua indígena	1° Lengua originaria	Ha-blantes	2° Lengua originaria	Ha-blantes	3° Lengua originaria	Hablantes
Entidad	Morelos	1,971,520	1.94	24.55	2.02	Náhuatl	24617	Mixteco	7230	Tlapaneco	2467
1	Amacuzac	17,598	0.60	18.08	0.24	Náhuatl	30	Maya	2	Mixteco	2
2	Atlatlahucan	25,232	1.43	27.87	3.48	Mixteco	378	Náhuatl	264	Tlapaneco	98
3	Axochiapan	39,174	0.60	29.81	1.90	Mixteco	324	Náhuatl	266	Tlapaneco	58
4	Ayala	89,834	2.21	20.92	3.90	Mixteco	1492	Náhuatl	1395	Tlapaneco	327
34	Coatetelco	11,347	0.48	86.95	0.51	Náhuatl	52	Maya	1	Mazahua	1
5	Coatlán del Río	10,520	1.47	18.36	0.15	Náhuatl	8	Zapoteco y Tlapaneco	2	Totonaco y Mixteco	1
6	Cuautla	187,118	2.03	26.73	2.87	Náhuatl	2933	Mixteco	1332	Zapoteco	87
7	Cuernavaca	378,476	2.59	19.98	1.30	Náhuatl	3254	Mixteco	363	Zapoteco	155
8	Emiliano Zapata	107,053	1.99	16.62	0.90	Náhuatl	562	Mixteco	65	Zapoteco	41
36	Hueyapan	7,855	0.36	95.38	35.08	Náhuatl	2592	Zapoteco	2	Otomí y Mixteco	1
9	Huitzilac	24,515	1.67	32.15	2.22	Náhuatl	345	Zapoteco	22	Tlapaneco	21
10	Jantetelco	18,402	0.87	41.71	0.92	Náhuatl	110	Mixteco	12	Zapoteco	10
11	Jiutepec	215,357	2.10	17.70	0.95	Náhuatl	745	Mixteco	732	Otomí	70
12	Jojutla	57,682	0.82	13.34	1.01	Náhuatl	426	Zapoteco	31	Tlapaneco	28

..... HACIA UN MARCO DE INCLUSIÓN POLÍTICO-ELECTORAL  
DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN MORELOS:  
ACCIONES AFIRMATIVAS IMPLEMENTADAS

13	Jonaca-tepec de Leandro Valle	16,694	0.99	44.05	2.29	Náhuatl	259	Mixteco	93	Zapoteco	3
14	Mazatepec	9,653	2.00	24.28	0.29	Náhuatl	21	Mixteco	5	-	-
15	Miacatlán	15,802	3.20	16.08	1.09	Mixteco	102	Náhuatl	53	Chinanteco y Zapoteco	2
16	Ocuituco	19,219	0.72	28.58	0.38	Náhuatl	49	Otomí	6	Zapoteco	4
17	Puente de Ixtla	40,018	3.61	21.82	0.58	Náhuatl	178	Tlapaneco y Mixteco	11	Zapoteco	5
18	Temixco	122,263	1.89	16.63	4.06	Náhuatl	4,144	Tlapaneco	216	Mixteco	170
33	Temoac	16,574	0.91	61.44	0.69	Náhuatl	60	Mixteco	12	Tlapaneco y Tsestal	10
19	Tepalcin-go	28,122	1.04	29.65	0.38	Náhuatl	62	Mixteco	20	Tlapaneco	5
20	Tepoztlán	54,987	1.54	43.86	5.07	Náhuatl	1,974	Mixteco	487	Tlapaneco	76
21	Tetecala	7,617	0.37	10.51	0.26	Náhuatl	10	Mixteco	6	Otomí, Tlapaneco y Zapoteco	1
22	Tetela del Volcán	14,853	0.71	53.26	3.76	Náhuatl	504	Mazahua	6	Zapoteco y Mixteco	4
23	Tlalnepantla	7,943	0.50	58.21	1.71	Mixteco	90	Náhuatl	33	Mazateco	3
24	Tlaltizapán de Zapata	52,399	0.83	14.85	1.14	Tlapaneco	318	Náhuatl	154	Otras 4	2

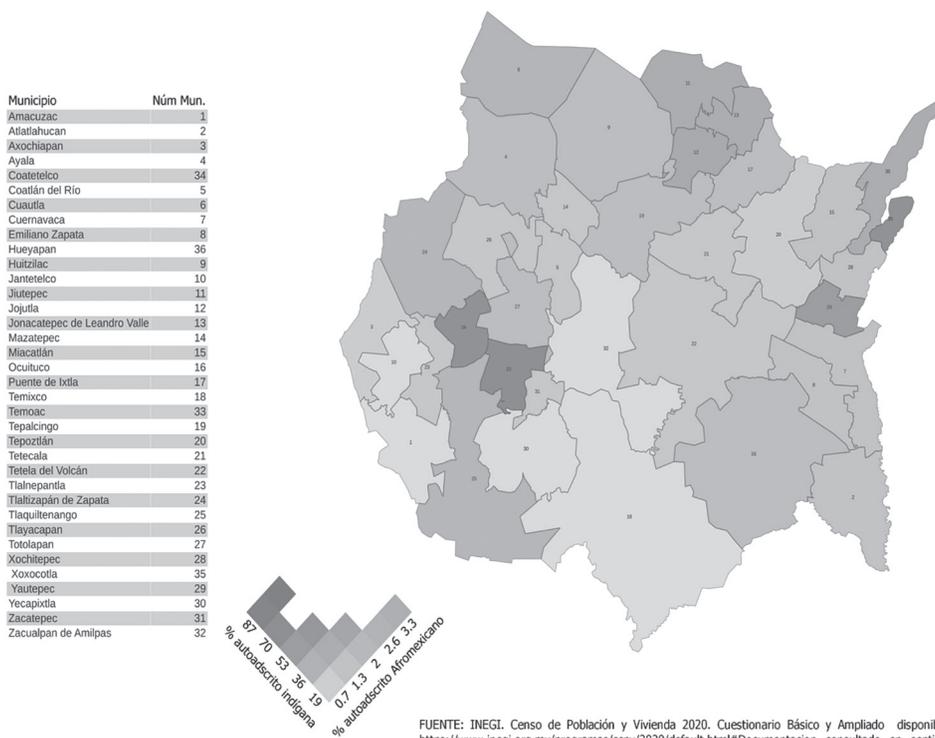
25	Tlaquilte- nango	33,789	0.84	15.33	0.69	Náhuatl	159	Tlapane- co	36	Zapoteco	8
26	Tlayaca- pan	19,408	1.28	50.91	5.70	Mixteco	544	Náhuatl	383	Mazahua	66
27	Totolapan	12,750	0.85	46.88	2.59	Tlapaneco	181	Mixteco	65	Náhuatl	50
28	Xochite- pec	73,539	2.92	26.21	1.47	Náhuatl	596	Tlapane- co	191	Mixteco	77
35	Xoxocotla	27,805	1.10	88.84	8.35	Náhuatl	2186	Mixteco	8	Mazateco	6
29	Yautepec	105,780	2.89	23.76	1.08	Mixteco	455	Náhuatl	404	Tlapaneco	45
30	Yecapixtla	56,083	1.10	18.00	1.23	Mixteco	275	Náhuatl	242	Tlapaneco	49
31	Zacatepec	36,094	1.78	16.36	0.44	Náhuatl	87	Zapoteco	29	Mixteco	6
32	Zacualpan de Armi- pas	9,965	0.38	30.82	0.38	Náhuatl	27	Mixteco	3	Totonaco y Zapo- teco	2

Fuente: INEGI. INEGI. (2020). Censo de Población y Vivienda. Recuperado en septiembre de 2022, de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=17>.

- HACIA UN MARCO DE INCLUSIÓN POLÍTICO-ELECTORAL
- DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN MORELOS:
- ACCIONES AFIRMATIVAS IMPLEMENTADAS

También se acompaña a este documento un mapa de la entidad federativa que establece por cada uno de los treinta y seis municipios, el porcentaje de población indígena y afroamericana (o quienes se auto adscriben) según el último Censo de Población y Vivienda 2020.

**Mapa 2. Identificación del porcentaje de población indígena y afroamericana (o de personas que se auto adscriben como tal), conforme a cada uno de los treinta y seis municipios, que integran el estado de Morelos**



FUENTE: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Cuestionario Básico y Ampliado disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Documentacion> consultado en septiembre 2022.

**Tabla 2. Porcentaje de la población del estado de Morelos que representan las personas indígenas y afromexicanas, conforme al censo emitido por el INEGI en 2020**

Número de habitantes en Morelos (INEGI:2020)	En Morelos viven 1,971,520 personas, de las cuales, 1,020,673 son mujeres y 950,847 son hombres.
Porcentaje de población indígena y afromexicana (o quienes de auto adscriben como tal), en Morelos (INEGI:2020)	En Morelos, se sitúan alrededor de 35,036 personas indígenas, destacando entre ellos, Náhuatl, con mayor índice de población, Mixtecos, Tlapanecos y Zapotecos, mientras que 38,331 personas se autorreconocen afromexicanas o afrodescendientes, representando el 48.9% hombres y 51.1% mujeres, respecto de la población total señalada.
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta en Morelos (INEGI:2020)	En 2020, existen 38,110 personas mayores de 3 años de edad hablantes de lengua indígena que representan el 2.0% de la población total.
Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos (INEGI:2020)	De las personas identificadas como hablantes de lenguas indígenas en Morelos: 24,617 hablan náhuatl, 7, 230 mixteco, 2,467 tlapaneco y 722 zapoteco. Concentradas principalmente en los Municipios: Coatetelco, Temoac y Hueyapan.

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda. Recuperado en septiembre de 2022, de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=17>.

#### **IV. Precedentes jurisdiccionales que originaron la implementación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas**

Es necesario señalar que en el estado de Morelos, las acciones afirmativas a favor de los pueblos y las comunidades indígenas, impuestas como medida temporal y compensatoria de este sector de la población históricamente discriminado, se aplican en acatamiento a resoluciones y precedentes jurisdiccionales, tal es el caso de lo mandatado por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 13 de agosto de 2020, mediante sentencia identificada con el número de expediente SCM-JDC-88/2020 y acumulados; lo que muestra que la sede judicial ejerció una labor trascendente para el desarrollo de la representación política de las comunidades indígenas.

El primer impulso se dio a partir del proceso electoral 2017-2018 en el que el Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>, mediante del Acuerdo INE/CG508/2017, vinculó a los organismos políticos a registrar candidaturas indígenas, a través de la implementación de acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos; posteriormente durante el proceso

5 En lo sucesivo, INE.

electoral 2020-2021 surge el segundo precedente jurisdiccional, en el que se establece que debía realizarse una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, así como el análisis de datos estadísticos del censo INEGI 2020, a fin de determinar, modificar o implementar las acciones afirmativas existentes.

Finalmente, nuestro último precedente se presenta en 2022 una vez concluido el proceso electoral 2020-2021, en el que, se determina la reposición de la consulta indígena, a efecto de que los resultados de la consulta sean los insumos para que el Congreso del Estado tenga los elementos para legislar respecto a la modificación o implementación de nuevas acciones afirmativas, así como las formas de elección de candidaturas, registro y elección.

Resultando indispensable resaltar que los tres precedentes aludidos en antelíneas, fueron emitidos por la Sala Regional de la IV Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>, por lo que procederemos a identificar los aspectos y argumentos más relevantes:

#### *Sentencia SCM-JDC-403/2018 y sus acumulados*

Con fecha 29 de junio de 2018, la Sala Regional antes referida determinó revocar el acuerdo mediante el que el Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC consideró improcedente la solicitud formulada por un ciudadano para registrar candidaturas a diputaciones locales y regidurías por sistemas normativos internos (usos y costumbres) durante el proceso electoral 2017-2018, en virtud de la falta de reconocimiento de esa vía tanto en la Constitución Federal Local, como en las leyes aplicables a la materia.

En esta sentencia emitida por la Sala Regional, se precisó que nuestra Constitución reconoce que las personas indígenas cuentan con la más amplia protección en sus formas de organización, convivencia, procedimientos de elección y de solución de conflictos que puedan suscitarse al interior de sus comunidades; así como el más amplio respeto a sus derechos humanos, aseverando que limitar la postulación de las personas indígenas únicamente mediante partidos políticos o candidaturas independientes, les coloca -de hecho- en una condición de desventaja, para efecto de ejercer su derecho de votar y ser votadas.

Para superar esa desventaja en la sentencia se determinó que, a partir del siguiente proceso electoral se debía vincular a los Poderes Ejecutivo, Legislativo, autoridades electorales y partidos políticos en Morelos para que, previa consulta, llevarán a cabo las acciones necesarias y tendientes a emitir acciones afirmativas a favor de las postulaciones de las personas indígenas.

---

<sup>6</sup> En lo sucesivo, podrá referirse como TEPJF.

Es importante destacar que al pronunciarse esta la resolución ya había iniciado el proceso electoral 2017-2018, por lo que no era posible variar las reglas de los procesos de selección interna de los partidos políticos, de las candidaturas independientes e implementar una vía alternativa para aplicar las acciones afirmativas descritas, porque ello generaría incertidumbre entre quienes participaron en el proceso, en consonancia con el artículo 105, numeral III de la Constitución Federal, el cual señala que cualquier cambio en materia electoral debe hacerse al menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral.

Por tal motivo, se vinculó en los siguientes términos:

1. Al Congreso del Estado de Morelos, para que armonizara la Constitución Local garantizando a las personas indígenas, el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, previendo involucrarlas antes de la toma de decisión (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2015).
2. A los partidos políticos para que implementaran 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 en Morelos, que garanticen su cumplimiento para el acceso efectivo de las personas indígenas.
3. Al IMPEPAC, para que:
  - 3.1. En forma previa al inicio del próximo proceso electoral, realizara los estudios concernientes e implementará acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales y Ayuntamientos; así también, debía verificar que los partidos políticos implementen las acciones afirmativas y las hicieran efectivas.
  - 3.2. Durante el año 2019 se realizó, en la entidad federativa, una campaña de difusión de información respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo o comunidad indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través, exclusivamente, de sus sistemas normativos internos.
  - 3.3. Durante el año 2019, verificara y determinara, la existencia histórica del sistema normativo interno de la comunidad indígena<sup>7</sup> correspondiente para realizar una consulta a fin de determinar si la mayoría de

7 Para verificar y determinar la existencia de un sistema normativo interno, la autoridad electoral local debe allegarse de información, mediante la propia comunidad y/o por información objetiva que pueda recopilar, así como generar procedimientos idóneos que le permitan obtener cualquier dato trascendental en torno a los usos y costumbres que rigen en dicha comunidad (dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales).

la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres.

4. Al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto del Gobernador de la entidad, para que, coadyuve y colabore para que el Congreso del Estado, los partidos políticos que participen en el ámbito estatal y el Instituto Local realicen los actos ordenados en la sentencia.

A fin de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia citada, el IMPEPAC aprobó los acuerdos siguientes:

- IMPEPAC/CEE/044/2020, en el cual se realiza un análisis de la distribución por municipio de la población mayor de 15 años que hablan alguna lengua indígena en Morelos, en atención con el intercensal 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; catálogo de comunidades por Municipio y tipo de elección 2019 con adenda de la comunidad de Tetelcingo del municipio de Cuautla, Morelos.
- IMPEPAC/CEE/051/2020, Por el cual se determinan los Municipios de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla se llevará a cabo una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres, así como, la aprobación de la convocatoria a dicha consulta.
- IMPEPAC/CEE/065/2020, mediante los cuales se implementaban acciones afirmativas.

### *Sentencia SCM-JDC-88/2020 y acumulados*

Inconformes con el cumplimiento realizado por el IMPEPAC, diversos ciudadanos promovieron juicios ciudadanos, siendo el catorce de agosto del 2020 que se dictó la sentencia, en el sentido de revocar los acuerdos impugnados, vinculando al Instituto a efecto de emitir nuevos acuerdos para el proceso electoral 2020-2021, en los que bajo los parámetros detallados en la sentencia, regulara acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, para su aplicación en el proceso electoral 2020-2021 a celebrarse en la entidad.

Lo anterior, tomando en cuenta que:

- a) Los municipios indígenas por decreto<sup>8</sup> no debían ser incorporados en las acciones afirmativas relacionadas con la representación de personas indígenas en los ayuntamientos, dado que, lo que se buscaba es que municipios no indígenas (pero con población indígena) contaran con medidas compen-

---

8 Es decir: Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla.

- satorias para el registro de candidaturas de Ayuntamientos y Diputaciones Locales.
- b) Para determinar el número y porcentaje de población indígena en municipios no indígenas y distritos, debía considerarse el criterio de la autoadscripción y no solo el aspecto lingüístico, por lo que, debía analizar, con perspectiva, en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas, con base en el criterio lingüístico se había asignado un Distrito para la elección de una diputación indígena.<sup>9</sup>
  - c) En el proceso de creación de los Lineamientos que contemplaron acciones afirmativas no se consultó previamente a las comunidades y pueblos indígenas, a pesar de que todo el procedimiento de creación de los acuerdos estaba vinculado con un impacto significativo en los derechos de la población indígena.

Por lo que una vez culminado el proceso electoral, el IMPEPAC debía iniciar de forma inmediata las consultas previas e informadas a favor de las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, al respecto la Sala Regional consideró la emergencia sanitaria que fue decretada en México el treinta de marzo de 2019, generada por el síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 (SARS-CoV-2) y que causa la enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19), por lo que se reconocía la imposibilidad materia para realizar en ese momento las consultas a las comunidades y pueblos indígenas.

En virtud de lo anterior, se determinó que quince días siguientes a que concluyera el proceso electoral, el IMPEPAC debía realizar las siguientes acciones:

1. Llevar a cabo la consulta previa e informada a las comunidades y pueblos indígenas de Morelos sobre las acciones afirmativas que se ordenaron en la sentencia del SCM-JDC-403/2018.
2. Recabar información estadística actualizada sobre el número de población indígena de la entidad, datos del INEGI, visitas a las comunidades y pueblos indígenas e incluso con el propio diálogo que, por la consulta previa, se genere.
3. A partir de ello y de ponderar las circunstancias de la entidad de Morelos, modificar o implementar nuevas acciones afirmativas a favor de las personas indígenas en candidaturas de Ayuntamientos y diputaciones, así como las formas de elección de candidaturas, registro y elección.

En cumplimiento a dicha resolución el IMPEPAC aprobó distintos acuerdos y final-

<sup>9</sup> Cabe señalar que el Congreso del Estado de Morelos está integrado por doce diputados de mayoría relativa y ocho de representación proporcional.

mente realizó la consulta el nueve de enero de dos mil veintidós obteniendo un total de 8,432 opiniones, a través de 191 mesas receptoras de opinión y 45 asambleas públicas, en dicha consulta se preguntó respecto a la idoneidad de las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021, siendo que 7491 opiniones se mostraron de conformidad con la implementación realizada en el proceso 2020-2021; 882 opiniones señalaron que dichas acciones afirmativas no fueron idóneas y 59 opiniones se determinaron como nulas, sin embargo, diversas personas impugnaron el procedimiento de consulta.

### *SCM-JDC-21/2022 y sus acumulados*

Con independencia de mi postura personal e institucional, como integrante del Pleno del Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC y siendo respetuosa de la determinación de los órganos jurisdiccionales, la Sala Regional consideró, por mayoría de votos<sup>10</sup>, que la consulta realizada debía reponerse por las siguientes consideraciones:

1. No se cumplió con el requisito de una consulta previa porque no se incluyó a las comunidades indígenas desde las primeras etapas en que se tomaron las decisiones que fundarían todo su desarrollo, es decir, el plan de trabajo, la población que sería consultada, las normas con que se regularía, las modalidades de su participación y por cuál optaría cada localidad, el objeto de la Consulta y la manera en que se formularía, la forma y el contenido de la información que se daría a la población, así como la elección de los materiales que serían traducidos y a qué lenguas (o variantes).
2. No se cumplió con el requisito de ser informada porque durante el proceso de organización no se difundió previamente la información sobre la naturaleza y consecuencias de la Consulta, ni se entregó la información necesaria para que la población indígena pudiera participar en su organización. Tampoco se acreditó haber informado sobre la celebración de la jornada consultiva con la debida oportunidad, mediante métodos culturalmente adecuados y accesibles para la población.
3. Finalmente, se determinó que la consulta no fue culturalmente adecuada, ya que se decidió toda la organización de la Consulta sin la participación de las personas y comunidades a ser consultadas, y sin contar con un estudio antropológico desde las primeras fases de la planeación de la Consulta, que pudiera informar sobre sus formas de organización, toma de decisiones y autoridades.

---

10 Para más información, véase el voto particular que emite el magistrado José Luis Ceballos Daza, respecto de la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SCM-JDC-21/2022 y sus acumulados en la página 235, visible en la liga de fuentes de información.

Finalmente, los efectos de la resolución, actualmente se encuentran en vías de cumplimiento por el Instituto, y son los siguientes:

El IMPEPAC debe difundir ampliamente la sentencia, su síntesis y traducciones al náhuatl, zapoteco, mixteco y tlapaneco (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020); asimismo tiene un año para reponer el procedimiento de la Consulta, debiendo observar, como mínimo, las siguientes características y fases: una fase preconsultiva (en que defina con la participación de la población las bases para la organización de la nueva consulta), una fase informativa, una fase de deliberación interna, fase de diálogo, así como una fase de decisión y comunicación de resultados.

Estas fases podrán ser desarrolladas en ciertas etapas, en el entendido, que el proceso de la nueva consulta debe ser dialogado y consensuado con las comunidades indígenas de Morelos; también la resolución señaló que el IMPEPAC podría solicitar -si lo considera necesario- la asesoría del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional Electoral.

## **V. Acciones afirmativas a favor de personas indígenas**

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, las acciones afirmativas implementadas en Morelos, originalmente emanan de la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-403/2018, pronunciada el 29 de junio de 2018 por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se vincula al IMPEPAC 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 acatamiento a lo anterior, el IMPEPAC emitió el 27 de mayo del 2020, el acuerdo IMPEPAC/CEE/065/2020, mediante el que aprueba acciones afirmativas en materia indígena, tomando en consideración los datos de la población que habla lengua indígena, y no así de la población que se autoadscribe como población indígena (IMPEPAC 2020); por otra parte, la acción afirmativa que se proponía implementar, era postular única y exclusivamente mujeres con autoadscripción indígena en el Distrito IV con cabecera en Yecapixtla (integrado por 7 secciones de Cuautla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Yecapixtla, Zacualpan y Temoac).

No obstante, mediante sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México en el juicio ciudadano SCM-JDC-88/2020 y acumulados, se constriñe a las autoridades electorales locales, entre otras cuestiones, a que el parámetro de población indígena (mayor de 15 años) que habla alguna lengua no es adecuado para tomar 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.

También determina incorrecto que el OPLE tomara como cantidad porcentual mínima para la aplicación de acciones afirmativas que en los municipios existiera un 60% de población indígena, puesto que se debe analizar de forma contextual y completa la participación política indígena en nuestra entidad.

Posteriormente, surgen los acuerdos IMPEPAC/CEE/117/2020 e IMPEPAC/CEE/118/2020, consistentes en los “Lineamientos para el registro y asignación de candidaturas indígenas que participarán en el proceso electoral 2020-2021, en el que se elegirán diputaciones locales al Congreso del Estado e integrantes de los ayuntamientos”, mismos que fueron adecuados a través de los acuerdos IMPEPAC/CEE/263/2020 e IMPEPAC/CEE/264/2020 derivado de la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 139/2020 y sus acumuladas (Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, 2020).

Las acciones afirmativas que se aprobaron se determinaron como temporales (únicamente para el proceso electoral 2020-2021), razonables (derivadas de la discriminación padecida por la población indígena), proporcionales (basadas en el porcentaje de población indígenas de cada municipio) y objetivas orientadas a la igualdad material (materializar el acceso de la población indígena a un cargo de elección popular).

El primer gran problema para poder desarrollar las acciones afirmativas, consistió en que al momento de que el IMPEPAC solicitó información referente al catálogo por municipios y localidades de la población indígena en Morelos, de los que se tuviera registro en la encuesta intercensal 2015, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), fueron remitidos los datos de autoadscripción indígena únicamente de 18 de los 33 municipios siendo: Atlatlahucan, Axochiapan, Ayala, Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Tepoztlán, Tetela del Volcán, Tlaltizapán de Zapata, Tlayacapan, Totolapan, Xochitepec, Yautepec y Yecapixtla; sin embargo, los 15 se señalaban como “el resto de los municipios”; por lo que no se contaba con la información de los siguientes municipios: Amacuzac, Coatlán del Río, Jantetelco, Jojutla, Jonacatepec, Mazatepec, Miacatlán, Ocuituco, Tepalcingo, Tetecala, Tlalnepantla, Tlaquiltenango, Zacatepec, Zacualpan y Temoac.

En consecuencia, se realizó un análisis con las siguientes fuentes<sup>11</sup>

- XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.
- Decreto aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Morelos el 29 de agosto de 2012, mediante el cual se aprueba el Catálogo de Pueblos y

11 Para más detalles, véase el acuerdo IMPEPAC/CEE/117/2020, en las referencias.

Comunidades Indígenas para el Estado libre y soberano de Morelos. Este catálogo fue actualizado por los decretos aprobados el 22 de septiembre y el 15 de octubre de 2014, así como, por el decreto aprobado el 24 de noviembre de 2016.

- Decretos 2341, 2342, 2343 y 2344, aprobados por el Pleno del Congreso del Estado de Morelos el 9 de noviembre de 2017, publicados en el periódico oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante los cuales se crean los municipios de Tetelcingo, Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, respectivamente.
- Diversos estudios e investigaciones sobre las poblaciones y comunidades indígenas del Estado de Morelos.

Una vez que se pudo determinar previo análisis el porcentaje de población indígena autoadsrita por cada municipio, se distribuyó dicha población en los 12 Distritos Electorales de Morelos, conforme a la siguiente tabla, misma que fue realizada con datos obtenidos del Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/117/2020 (Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana [IMPEPAC], 2020):

**Tabla 3. Porcentaje de población indígena autoadsrita por cada municipio del estado de Morelos, respecto de su distribución en los 12 distritos electorales, conforme al acuerdo IMPEPAC/CEE/117/2020**

Distrito local (cabecera y municipios que lo integran)	Población autoadsrita indígena	% población autoadsrita indígena
I Cuernavaca	31,289	23.03
II Cuernavaca	38,700	23.03
III Tepoztlán, Cuernavaca, Huitzilac, Tlayacapan, Tlalnepantla y Totolapan	70,373	43.63
IV Yecapixtla, Atlatlahucan, Cuautla, Ocuituco, Tetela del Volcán, Zacualpan y Temoac	71,691	47.47
V Temixco, Cuernavaca y Miacatlán	50,845	35.14
VI Jiutepec	47,366	27.64
VII Cuautla	45,831	25.48
VIII Xochitepec y Emiliano Zapata	45,246	26.85
IX Puente de Ixtla, Amacuzac, Coatlán del Río, Mazatepec, Tetecala y Zacatepec	31,360	21.56
X Ayala, Jantetelco, Jonacatepec y Tlaltizapán	52,277	32.02

XI Jojutla, Axochiapan, Tepalcingo y Tlaquiltenango	41,636	28.19
XII Yautepec y Jiutepec	42,289	29.06
<b>Total</b>	<b>568,903</b>	<b>30.18</b>

Como es de apreciarse en la tabla anterior, en cuatro de los distritos electorales locales, el porcentaje de población indígena es mayor al 30% respecto de su población total, en base a eso se genera la obligatoriedad a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, para que postulen en su totalidad a personas indígenas, quienes deberán acreditar la autoadscripción calificada, en los distritos de mayoría relativa III, IV, V y X; con esta acción afirmativa, se garantizaba que al menos 4 diputados de los 12 electos por mayoría relativa, fueran indígenas.

Asimismo, en las diputaciones de representación proporcional, cada partido político debía de registrar, dos candidaturas indígenas, las cuales debieron de ser de géneros diferentes.

En cuanto a las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos, de la misma manera que en los distritos de mayoría relativa, se estableció el porcentaje de personas que se autoadscribían como indígenas en relación con la población total, posteriormente dependiendo del porcentaje de población indígena se otorgaba número de posiciones dentro del ayuntamiento.

Con el propósito de ejemplificar mejor la acción afirmativa que se generó, a continuación, se pondrán las tablas de las tres hipótesis distintas que fueron adoptadas por el IMPEPAC, en el siguiente orden, a) municipios con porcentaje menor del 50% de población indígena; b) municipios con porcentaje mayor al 50 % pero menor al 90% con población indígena; y c) municipios que tengan un porcentaje mayor al 90% con población indígena, establecido en el Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/117/2020 (Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana [IMPEPAC], 2020).

- a) En aquellos municipios que tengan un porcentaje menor del 50% de población indígena existente en el municipio, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas las candidaturas a regidurías que correspondan al porcentaje de su población indígena, en proporción al porcentaje de cargos de la planilla del ayuntamiento, según la tabla que se presenta o continuación:

**Tabla 4. Porcentaje que representa la población indígena menor del 50% existente en el municipio, respecto de los cuales, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas las candidaturas a regidurías indígenas, en proporción al porcentaje de cargos de la planilla del ayuntamiento**

Municipio	Población total	Población indígena de conformidad al criterio de autoadscripción	% de población indígena respecto de la población total del municipio	Cargos de elección para ayuntamientos			Cantidad de cargos de la planilla de ayuntamientos que deberán ser ocupados por personas indígenas
				Total de cargos	Porcentaje de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas	Proporción de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas	
Amacuzac	17,021	1,792	10.52	5	20.00	0.5	1
Atlatlahucan	22,079	10,485	47.49	5	20.00	2.4	2
Axochiapan	35,689	9,803	27.47	7	14.29	1.9	2
Ayala	85,521	25,776	30.14	9	11.11	2.7	3
Coatlán del Río	9,768	Sin datos	Sin datos	5	20.00	0.0	0
Cuautla	194,786	49,650	25.49	11	9.09	2.8	3
Cuernavaca	366,321	84,400	23.04	13	7.69	3.0	3
Emiliano Zapata	99,493	26,793	26.93	9	11.11	2.4	2
Huitzilac	19,23	9,600	49.92	5	20.00	2.5	3
Jantetelco	15,646	4,305	27.51	5	20.00	1.4	1
Jiutepec	214,137	59,208	27.65	11	9.09	3.0	3
Jojutla	55,115	692	1.26	7	14.29	0.1	0
Jonacatepec de Leandro Valle	14,604	232	15.96	5	20.00	0.8	1
Mazatepec	9,456	2,383	25.20	5	20.00	1.3	1
Miacatlán	14,408	649	4.50	5	20.00	0.2	0
Puente de Ixtla	41,850	2,200	5.26	7	14.29	0.4	0
Temixco	116,143	38,791	33.40	9	11.11	3.0	3
Tetecala	7,772	Sin datos	Sin datos	5	20.00	0.0	0
Tetela del Volcán	13,391	2,874	21.46	5	20.00	1.1	1

Tlalnepantla	6,636	2,677	40.34	5	20.00	2.0	2
Tlaltizapán de Zapata	52,110	19,864	38.12	7	14.29	2.7	3
Tlaquilte-nango	31,534	6,222	19.73	7	14.29	1.4	1
Xochitepec	68,984	18,453	26.75	7	14.29	1.9	2
Yautepec	102,690	30,447	29.65	9	11.11	2.7	3
Yecapixtla	52,651	17,432	33.11	7	14.29	2.3	2
Zacatepec	36,159	Sin datos	Sin datos	7	14.29	0.0	0

b) En aquellos municipios que tengan un porcentaje de población indígena mayor al 50%, pero menor al 90%, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas las candidaturas que les correspondan respecto del porcentaje total de cargos de la planilla para ayuntamiento, en proporción al porcentaje de su población indígena, debiendo ser una de esas candidaturas a la *presidencia municipal* o *sindicatura* y el resto a *regidurías*, según la tabla que se presenta a continuación:

**Tabla 5. Porcentaje que representa la población indígena menor del 50%, pero menor al 90%, existente en el municipio, respecto de los cuales, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas las candidaturas a presidencia municipal o sindicatura y el resto a regidurías, en proporción al porcentaje de cargos de la planilla del ayuntamiento**

Municipio	Población total	Población indígena de conformidad al criterio de autoadscripción	% de población indígena respecto de la población total del municipio	Cargos de elección para ayuntamientos			Cargos de la planilla de ayuntamiento en la posición de presidencia o sindicatura que deberán ser ocupados por personas indígenas	Cargos de la planilla de ayuntamiento en la posición de regiduría que deberán ser ocupados por personas indígenas
				Total de cargos	Porcentaje de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas	Proporción de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas		
Ocuituco	16,858	10,657	63.21	5	20.00	3.2	1	2
Tepoztlán	46,964	27,397	58.34	7	14.29	4.1	1	3

Tlayacapan	17,714	8,892	50.20	5	20.00	2.5	1	2
Totolapan	11,992	8,221	68.55	5	20.00	3.4	1	2
Zacualpan de amilpas	9,087	5,087	55.98	5	20.00	2.8	1	2

- c) En aquellos municipios que tengan un porcentaje de población indígena mayor al 90%, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas el 100% de las candidaturas con personas indígenas, según la tabla que se presenta a continuación:

**Tabla 6. Porcentaje que representa la población indígena mayor al 90%, existente en el municipio, respecto de los cuales, los partidos políticos deberán registrar en sus planillas el 100% de las candidaturas con personas indígenas**

Municipio	Población total	Población indígena de conformidad al criterio de autoadscripción	% de población indígena respecto de la población total del municipio	Cargos de elección para ayuntamientos			Cargos de la planilla de ayuntamiento en la posición de presidencia o sindicatura que deberán ser ocupados por personas indígenas	Cargos de la planilla de ayuntamiento en la posición de regiduría que deberán ser ocupados por personas indígenas
				Total de cargos	Porcentaje de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas	Proporción de cargos que deberán ser asignados a candidaturas indígenas		
Tepalcingo	25,346	24,915	98.30	5	20.00	4.9	2	3
Temoac	14,641	14,030	95.82	5	20.00	4.8	2	3

Es importante que la condición de candidato indígena deberá ser sustentada bajo *criterio de autoadscripción calificada*, de conformidad con los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-726/2017.

En ese sentido, los partidos políticos debían acreditar, al momento del registro de sus candidatos, que estos se autoadscribieran como indígenas, adjuntando para ello las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comu-

nidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, siempre que se cumplieran las siguientes hipótesis:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñados cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.
- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Luego entonces, el IMPEPAC tuvo a bien verificar que una vez integrado el cabildo conforme a la votación obtenida por los partidos políticos, se cumpliera con el porcentaje de cargos indígenas, conforme lo señala el artículo 27 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos y los porcentajes señalados en las tablas correspondientes, para este fin, se alternaron a los partidos políticos que recibieron regidurías por el principio de representación proporcional, empezando por el partido que recibió menor porcentaje de votación emitida, y de ser necesario, continuando con partido que haya recibido el segundo menor porcentaje de la votación emitida y así sucesivamente en orden ascendente hasta cubrir las regidurías que correspondan a personas indígenas.

Es decir, *si en la designación ordinaria de regidurías no correspondía el total de regidurías indígenas de manera natural, se procederá a ajustar las regidurías que hayan entrado con menor votación, y así sucesivamente hasta que se ajuste, el número de regidurías de personas autoadsritas indígenas que le corresponda al municipio, conforme al porcentaje de población indígena.*

### *Resultados de las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021*

Las acciones implementadas y los resultados obtenidos, tanto en el registro de candidaturas como de las candidaturas electas por el principio de mayoría relativa y de las asignaciones de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, se cumplieron, en todos los casos, con las cantidades y porcentajes establecidos en los lineamientos emitidos para regular la aplicación de las acciones afirmativas, quedando conformados de la siguiente manera:

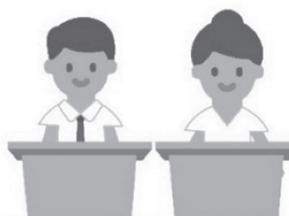
## Infografía 1. Porcentajes y resultados obtenidos en el proceso electoral ordinario local 2020-2021, a partir de la implementación de los lineamientos emitidos para regular la aplicación de las acciones afirmativas adoptadas por el IMPEPAC para las candidaturas indígenas en el estado de Morelos

Resultado de las acciones afirmativas para candidaturas indígenas adoptadas por el IMPEPAC para el proceso electoral local 2021 en la conformación de ayuntamientos en el estado de Morelos.



### Candidaturas indígenas registradas para la elección de ayuntamiento en todo el estado.

Presidencias Municipales	131
Sindicaturas	131
Regidurías	1068
<b>1,330 Total</b>	



### Personas indígenas que integrarán los ayuntamientos.



7	Presidencias Municipales
11	Sindicaturas
61	Regidurías
<b>79 Total</b>	

Fuente: Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas, IMPEPAC (2021). Infografía sobre la difusión de los resultados de la aplicación de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para el proceso electoral 2020-2021 en la conformación de ayuntamientos en el estado de Morelos. [Infografía]. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2021/09/GralAyuntamientos.jpg>

- HACIA UN MARCO DE INCLUSIÓN POLÍTICO-ELECTORAL
- DE LAS PERSONAS INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS EN MORELOS:
- ACCIONES AFIRMATIVAS IMPLEMENTADAS

## Infografía 2. Resultados de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas implementadas por el IMPEPAC para el proceso electoral ordinario local 2020 2021 en la conformación de diputaciones locales en el Congreso del estado de Morelos

Resultados de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas implementadas por el IMPEPAC para el Proceso Electoral Ordinario Local 2020- 2021, en la conformación de Diputaciones Locales en el Congreso del Estado de Morelos



### REPRESENTACION POR PARTIDO



Fuente: Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas, IMPEPAC (2021). Infografía sobre la difusión de los resultados de la aplicación de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para el proceso electoral 2020-2021 en la conformación de ayuntamientos en el estado de Morelos. [Infografía].

## VI. Acciones afirmativas a favor de la población afromexicana

Dada la importancia de esta población en nuestro país se requiere primeramente contar con una acepción, puesto que él término afrodescendiente en México, únicamente se empleaba para hacer referencia a categorías histórico-antropológico en ámbitos académicos, significando indispensable para la óptima apropiación y reconocimiento en todas las personas

Se denomina afrodescendientes a todos los pueblos y personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe, el concepto se refiere a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, las cuales sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el siglo XIX (Antón, *et al.*, 2009:20).

En el estado de Morelos, de forma análoga con lo ocurrido a nivel federal, se han implementado las siguientes acciones afirmativas: 1) Acciones afirmativas en favor de los pueblos y las comunidades indígenas; y 2) Otros grupos vulnerables: personas que viven con discapacidad, jóvenes, personas adultas mayores, comunidad LGBTIQ+, y afrodescendientes; estas últimas dos acciones afirmativas se implementaron en cumplimiento a diversas resoluciones jurisdiccionales.

En específico, la expedición de los *lineamientos para el registro y asignación de personas de la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad, afrodescendientes, jóvenes y adultos mayores para participar en el proceso electoral 2020-2021*, los cuales fueron aprobados mediante acuerdo IMPEPAC/CEE/128/2021 de fecha 28 de febrero de 2021; se realizó atendiendo a la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Morelos emitida en el expediente identificado con la clave alfanumérica TEEM/JDC/26/2021-3 y su acumulado TEEM/JDC/27/2021-3, (TEEM, 2021), en concordancia con la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados; modificatoria del acuerdo INE/CG572/2020, a efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinara los veintidós distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa según la acción afirmativa indígena, así como las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garantizarán el acceso de las personas con discapacidad.

Asimismo, de los efectos de la resolución jurisdiccional emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, se ordenó al IMPEPAC a emitir lineamientos que garantizaran la implementación de acciones afirmativas que obliguen a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes a incluir en sus postulaciones una fórmula integrada por la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad,

afrodescendientes, jóvenes o adultos mayores en las listas de diputaciones por el principio de representación proporcional, para integrar el Congreso Local; a los cargos de presidencias municipales o sindicaturas; y en su caso, a la fórmula de candidaturas a las regidurías de las planillas respectivas; para garantizar el acceso real de grupos prioritarios a los cargos de elección popular.

Incluso, la propia determinación jurisdiccional que ordena la emisión de los lineamientos en favor de grupos prioritarios contempla los siguientes efectos para los subsecuentes procesos electorales:

- a) En cuanto al Congreso del Estado. Se le vinculó para que, en el ámbito de sus atribuciones, lleven a cabo las acciones pertinentes, atendiendo a su soberanía, para garantizar a los grupos en situación de vulnerabilidad el pleno ejercicio de sus derechos políticos-electorales, -en apego a los principios de igualdad y no discriminación.
- b) A los Partidos Políticos. A partir del reconocimiento del mandato constitucional de igualdad y no discriminación, en el ámbito de sus competencias, se les exhorta al cumplimiento de la postulación inclusiva en candidaturas, de acuerdo con las reformas que realice el órgano legislativo y/o los lineamientos establecidos por el organismo jurisdiccional en acatamiento de esta sentencia.
- c) En cuanto al Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC. Tomando como base las acciones afirmativas y las normas que implemente el Congreso Local, o en su defecto, en apego a los fundamentos Constitucionales referidos, deberá llevar a cabo comicios en condiciones de igualdad y de inclusión, emitiendo tantos lineamientos como sean necesarios.

De modo que, el IMPEPAC actualmente se encuentra en vías de realizar un estudio posterior, toda vez que ya ha concluido el proceso electoral 2020-2021 que analice la representación de los diversos grupos en condición de vulnerabilidad presentes en la entidad para determinar su participación proporcional en los espacios de toma de decisiones y, de resultar necesario ejercitar cambios o crear nuevas acciones para los futuros procesos electorales. Cabe manifestar que el resultado deberá comunicarse antes del siguiente proceso electoral para que el Congreso Local realice lo conducente.

*Aplicación de los lineamientos en favor de grupos de atención prioritaria en sede administrativa*

Resultando oportuno examinar que, ante el acatamiento de los lineamientos en favor de grupos vulnerables en una primera asignación; previamente debió analizarse si

esta se efectuaba de modo natural; es decir, sin realizar ningún ajuste conforme a las acciones afirmativas sustanciales: paridad de género, calidad indígena o de los demás grupos; en el entendido de que las listas presentadas por los partidos políticos postulaban candidaturas con dichas calidades y que el Consejo Estatal Electoral cuenta con facultades para realizar los ajustes necesarios conforme a las acciones afirmativas.

Además, en lo que respecta a la acreditación de pertenencia a grupo prioritario, es necesario señalar que los lineamientos establecen lo siguiente:

1. Afrodescendiente, deberán acompañar carta bajo protesta de decir verdad, en la que se precise que la persona acreditó su adscripción como afroamericana.

Una de las problemáticas a las cuales el IMPEPAC se enfrentó durante el proceso electoral 2020-2021, consistió en que muchos de los partidos políticos que postularon candidatas (as) a ocupar posiciones en la lista de regidores no cumplían con los lineamientos de grupos vulnerables.

Si bien, en los lineamientos de grupos en situación de vulnerabilidad se implementaron cinco meses después de iniciado el proceso electoral, a pesar de los diversos requerimientos realizados por el OPLE, algunos partidos políticos no postularon personas pertenecientes a los mencionados grupos prioritarios en las listas presentadas en municipios, vulnerando flagrantemente lo establecido en los propios lineamientos.

En ese sentido, se advierte que, para no vulnerar los principios de certeza y legalidad, debían realizarse los requerimientos previos a dichas instituciones políticas, de conformidad con el artículo 16 de los lineamientos para el registro y asignación de personas de la comunidad LGBTIQ+, personas con discapacidad, afrodescendientes, jóvenes y adultas mayores para participar en el proceso electoral 2020-2021.

Por lo que, la encomienda del Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC, consistió en vigilar que los partidos políticos garantizaran el acceso real y material de las personas pertenecientes a grupos prioritarios, conforme a las siguientes acciones:

Primeramente, mediante un requerimiento a aquellos partidos que no postulaban en su lista de regidurías a personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria, asegurando una integración que diera cabal cumplimiento a los Lineamientos.

Por otra parte, si a un partido se le asignaba una regiduría a una persona no perteneciente a alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad, se realizaban los ajustes necesarios para que fuera sustituida por una persona en situación de vulnerabilidad, procurando de que no se tratara de candidaturas ya asignadas a personas indígenas, pero en todos los casos dichos ajustes debían provenir de la lista postulada por el propio partido político, respetando además la prelación y la paridad de género.

### *Resultados de la aplicación de las medidas afirmativas*

Finalmente, resulta importante señalar la cantidad de personas de grupos prioritarios registradas en candidaturas a ayuntamientos y Congreso Local, así como a las personas que actualmente integran los treinta y dos ayuntamientos y la LV Legislatura en el Estado de Morelos, tal como se desprende en la siguiente tabla:

**Tabla 7. Personas pertenecientes a grupos prioritarios asignadas a candidaturas a ayuntamientos y al Congreso Local que actualmente conforman los 32 ayuntamientos y la LV Legislatura en el estado de Morelos**

	Personas que viven con alguna discapacidad	Afrodescendientes	LGBTIQ+	Jóvenes (-29)	Adultos/as mayores (+65)	Total
Registro en Ayuntamientos	40	143	193	818	449	<b>1643</b>
Integración en Ayuntamientos	8	13	16	23	24	<b>84</b>
Registro en Congreso Local	6	15	32	58	7	<b>112</b>
Integración en Congreso Local	1	0	0	0	0	<b>1</b>

## **VII. Contexto sobre la participación política de las mujeres indígenas y afromexicanas en Morelos: proceso 2020-2021**

Sin duda, la garantía y el respeto de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y los derechos de los (las) afromexicanos (as) se hallan intrínsecamente coaligados, teniendo como factores comunes la histórica situación de desigualdad padecida por las y los miembros de dichos grupos respecto al acceso a espacios públicos y cargos políticos, la igualdad de género y el reconocimiento de sus derechos políticos electorales, que hasta nuestros días continúan pugnando para alcanzar una verdadera igualdad sustantiva.

Históricamente, las acciones afirmativas tuvieron su origen en el ámbito del derecho laboral en el contexto de la lucha por los derechos civiles de la población afroamericana. Posteriormente, fueron reivindicadas por el movimiento de mujeres feministas y por otros grupos de población, particularmente de origen étnico (IIDH, 2017: 8)

En materia política, esta lucha constante ha dado paso a la implementación de acciones afirmativas tendientes a promover la inclusión de estos sectores minoritarios de la población en la pretensión de revertir esta situación de desventaja.

En un contexto general, son minorías étnicas por no formar parte del conjunto mayoritario cultural de una sociedad, así como son grupos vulnerables por encontrarse en situaciones de desventaja respecto de las situaciones generales comunes de lo establecido como satisfecho. La jerarquía que le dan varios autores a la inclusión de los pueblos indígenas en la noción de minorías étnicas radica en que, a partir de su resolución se podrá determinar en qué medida es trasladable el tratamiento de los textos normativos referidos a minorías a los pueblos indígenas (Aparicio 2002, 53).

Por lo cual, el presente apartado mostrará los resultados de las acciones implementadas por el IMPEPAC en favor de estos núcleos, destacando el nivel de participación política de las mujeres pertenecientes a los grupos indígenas y afro-mexicanas en Morelos, durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Ante el tema que nos ocupa, es dable establecer que el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reconoce la obligación de establecer medidas de participación plena para las mujeres indígenas.

El Estado, además de los derechos establecidos por los ordenamientos constitucionales federal y local, asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y Comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres y les reconoce los siguientes derechos:

- I. Adquirir bienes por transmisión hereditaria o por cualquier otro medio legal;
- II. Desempeñar cualquier cargo o responsabilidad dentro de la comunidad;
- III. Participar en proyectos productivos para el desarrollo comunitario, en igualdad de condiciones que el resto de los integrantes de la comunidad;
- IV. No ser objeto de comercio bajo ninguna circunstancia;
- V. Participar en los procesos políticos, sociales y económicos; y
- VI. Participar en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de la comunidad (CPELSM, 2022).

De la citada connotación podemos aludir que las localidades o municipios indígenas de Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla, aun cuando se rigen por procesos de libre determinación política o sistemas internos de participación, deben cumplir con el principio constitucional de paridad de género e incluir a mujeres para la ocupación de estos cargos, con el propósito de que no solo sean postuladas a un cargo como propietarias del mismo, sino que se hagan los ajustes necesarios para que los Consejos Municipales se integren por mujeres, como actualmente sucede en Hueyapan,

donde la Concejal Presidenta es una mujer que fue electa bajo sus propios usos y costumbres.

Ahora bien, en lo tocante a los resultados obtenidos en el proceso electoral local celebrado en el estado de Morelos el pasado 06 de junio de 2020, para el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, la acción afirmativa consistió en que los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes deberían incorporar dos personas de género diferente en sus listas de representación proporcional, y en el caso de que al momento de la asignación no quedaran incorporadas dos personas indígenas, se debería realizar el ajuste correspondiente, lo cual no fue necesario porque en la primera asignación quedaron incorporadas en las diputaciones plurinominales tres personas indígenas, tal como se describe en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. Resultados obtenidos en el proceso electoral local 2020-2021 celebrado en el estado de Morelos respecto de la inclusión de mujeres indígenas y afromexicanas**



Fuente: Informe sobre las acciones afirmativas para el acceso de personas indígenas a cargos de elección en el estado de Morelos para el proceso electoral local 2020-2021, por IMPEPAC, 2021.

Como puede observarse, respecto a la integración del congreso local, aun cuando los lineamientos establecían candidaturas indígenas para cuatro Distritos de mayoría relativa y dos posiciones en representación proporcional, en las diputaciones resultaron electas ocho personas que se autoadscribieron indígenas, de las cuales cinco son mujeres y que comprobaron debidamente su autoadscripción calificada ante organismo local.

Abundando a este análisis, de los 77 cargos de ayuntamientos ocupados por personas indígenas en la entidad, 45 son ocupados por mujeres, lo que equivale al 58% y 32 a hombres, lo que representa el 42% (Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana [IMPEPAC], 2021).

Los elementos aportados reflejan, que este proceso paradigmático generado con la implementación de acciones afirmativas ha concedido a estos grupos prioritarios mayores oportunidades de acceder a cargos populares de representación, primordialmente a las mujeres indígenas morelenses, aun cuando los resultados arrojan que no existió representación de mujeres con autoadscripción afroamericana dentro de los posicionamientos adquiridos.

## VIII. Conclusiones

Por cuanto a las acciones afirmativas en materia indígena, existen tres temas ineludibles: el primero consiste en la creación de catálogos de autoridades indígenas y mecanismos de selección en los municipios que se rigen por los sistemas de usos y costumbres; el segundo se refiere a determinar el porcentaje real de población indígena para establecer si es necesario modificar el número de espacios reservados para quienes representen a comunidades indígenas y, el tercero consiste en establecer los lineamientos para garantizar una participación adecuada de los ciudadanos indígenas y no únicamente a través del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, también se necesita analizar correctamente cuál será el documento idóneo para acreditar la autoadscripción calificada y quien tendrá la legitimación para expedirlo, estos tres temas justamente ayudaran a que la sociedad morelense no se sienta defraudada por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, pero sobre todo, por aquellos ciudadanos que tengan la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular en Ayuntamientos o Diputaciones.

Respecto a las acciones afirmativas a favor de las personas afroamericanas resulta importante señalar que se debe analizar no solamente los datos cuantitativos, sino también cualitativos en el contexto del estado de Morelos para verificar que la representación que se busque otorgar a dicho grupo de atención prioritaria sea acorde a la población que se autoadscribe como tal, asimismo es necesario poder determinar si resulto correcto solicitar para acreditar su dicho únicamente una manifestación bajo protesta de decir verdad e incluso advertir si debió separarse de los cinco grupos de atención prioritaria, para generar un acceso real a los espacios de toma de decisiones dentro de un Ayuntamiento o Legislatura Local.

Debido a la ambigüedad de ciertas normas electorales, la facilidad con la que los partidos políticos las reinterpretan y la aplicación novedosa que de ella hacen los órganos electorales, es necesario hacer un seguimiento y evaluación a fondo durante

este periodo administrativo municipal y durante el período legislativo, para saber en general el alcance de las acciones afirmativas, la autenticidad de los candidatos asumidos como indígenas y afromexicanos, la representatividad efectiva ante sus comunidades de origen y sobre todo si contribuyen a hacer reversibles las estructuras de discriminación que históricamente han existido.

De no quedar clara la voluntad de las y los legisladores, corresponderá a la autoridad administrativa realizar los lineamientos necesarios para implementar acciones afirmativas, de igual manera, los órganos jurisdiccionales deberán interpretar la normativa y resolver los conflictos que puedan surgir en el próximo período electoral, aunado a lo anterior previo a cualquier determinación legislativa o administrativa resultará necesaria la consulta que se realice tanto a las comunidades indígenas como a la comunidad de afromexicanos, toda vez que dicha decisión impactará notoriamente en el ejercicio de sus derechos político electorales.

## Fuentes de información

- Aparicio, M. (2002). Los pueblos indígenas y el Estado. *El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*. Cedecs/Estudios Constitucionales y Políticos.
- Congreso del estado libre y soberano de Morelos. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. (1930). Art 97.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2015). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México*. Coordinación General de Planeación y Evaluación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 28 de mayo de 2021, Cámara de Diputados, México.
- Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. (2020). *Acuerdo IMPEPAC/CEE/118/2020*. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/08%20Agosto/Acuerdo-118-EUP-28-06-2020.pdf>.
- Delgado, J. E. N. (2019). *La esclavitud, la abolición y los afrodescendientes: memoria histórica y construcción de identidades en la prensa mexicana, 1840-1860*. *Historia Mexicana*, 69(2), 743–788. <https://doi.org/10.24201/hm.v69i2.3978>
- Hernández, A. (2005). *Diagnóstico y Perfil Indígena de los Nahuas en el Estado de Morelos*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Pacífico Sur.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (Vol. 1, Tercera ed.). IIDH/CAPEL y TEPJF.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2020, 20 de febrero). *Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/117/2020*. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/08%20Agosto/acuerdo-117-EUP-28-02-2020.pdf>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2020, 28 de febrero). *Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/117/2020*. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/08%20Agosto/acuerdo-117-EUP-28-02-2020.pdf>
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2020, 27 de mayo). *Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/065/2020*. <http://impepac.mx/wpcontent/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/05%20Mayo/ACUERDO%20065%20%20%20EXT%2027-05-2020.pdf>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2020, 17 de noviembre). *Acuerdo del Consejo Estatal Electoral IMPEPAC/CEE/263/2020*. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/2020/11%20Nov/ACUERDO%20IMPEPAC-CEE-263-2020.pdf>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2021). *Informe sobre las acciones afirmativas para el acceso de personas indígenas a cargos de elección en el estado de Morelos para el proceso electoral local 2020-2021*. <http://impepac.mx/wpcontent/uploads/2021/07/informe%20acciones%20afirmativas%20indigenas%2020202021%20PRESENTADO%20CEE%2029%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana (IMPEPAC). Comisión Ejecutiva Temporal de Asuntos Indígenas. (2021). *Infografía sobre la difusión de los resultados de la aplicación de las acciones afirmativas en materia de candidaturas indígenas para el proceso electoral 2020-2021 en la conformación de ayuntamientos en el estado de Morelos*. [Infografía]. <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2021/09/GralAyuntamientos.jpg>. Consultado en septiembre del 2022.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC). (2021). *Informe sobre las acciones afirmativas para el acceso de personas indígenas a cargos de elección en el estado de Morelos para el proceso electoral local 2020-2021*. <http://impepac.mx/wpcontent/uploads/2021/07/informe%20acciones%20afirmativas%20indigenas%2020202021%20PRESENTADO%20CEE%2029%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>. Consultado

en septiembre del 2022.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2018, 29 de septiembre). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=17#tab-MCcollapse-Indicadores>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Censo de Población y Vivienda*. Recuperado en septiembre de 2022, de <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mor/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=17>.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2017, 27 de septiembre). *Etnografía de los nahuas de Morelos*. Recuperado el 29 de septiembre de 2022, de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-de-los-nahuas-de-morelos#:~:text=Mientras%20que%20los%20tlalhuicas%20conformaron,%2C%20Totolapan%2C%20Tlayacapan%20y%20Tepoztl%C3%A1n>.

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2018). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada el 18 de mayo de 2022, Cámara de Diputados, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). *Tesis LXXXVII/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS*.

Tribunal Electoral del Estado de Morelos (TEEM). (2021). *Resolución [JDC-26-2021-3]*. <https://www.teem.gob.mx/resoluciones/2021/JDC-26-2021-3.pdf>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). *Sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía SCM-JDC-21/2022 y sus acumulados* (p. 235). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0021-2022.pdf>.

# Medidas afirmativas y acciones compensatorias en favor de los pueblos originarios: la experiencia desde el estado de Nayarit

Benjamín Caro Seefoó<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Presencia de población de pueblos originarios en Nayarit; III. Primer antecedente; IV. El municipio de La Yesca en el contexto de las acciones afirmativas para el Proceso Electoral Local Nayarit 2021; V. Contexto sobre la participación política de las mujeres; VI. Contexto hoy; VII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán de los mismos derechos humanos reconocidos por esta y por los tratados internacionales de los que el país sea parte. Dentro de esos derechos, se encuentran los derechos político-electorales de la ciudadanía, entre ellos, el relativo a votar y ser votado para acceder a los cargos de elección popular; sin embargo, la sola existencia de este dispositivo legal históricamente

1 Licenciado en Economía egresado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nayarit, maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública, A.C., de la Ciudad de México; cuenta con un diplomado denominado “El sistema electoral y los partidos políticos en México”, cursado en la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. Desde 2005 se ha desempeñado en la materia electoral laborando durante diez años en el Instituto Electoral del Estado de México; en el proceso electoral 2017 en el estado de Nayarit, fungió como consejero presidente del 011 Consejo Municipal Electoral de Ruiz, Nayarit; cuenta además con experiencia docente en nivel superior y actualmente es consejero electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

no ha garantizado el acceso a los cargos a todos los sectores de la sociedad, por lo que ha sido necesario implementar medidas tendentes a ello.

El presente trabajo recoge la experiencia vivida en el estado de Nayarit para el Proceso Electoral Local 2021, en el que se implementaron acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de los pueblos indígenas que habitan el Estado, encaminadas a garantizar la representatividad en los órganos de gobierno, en un porcentaje lo más cercano posible a su presencia poblacional en la entidad, en los distritos electorales, en los municipios y en las demarcaciones municipales electorales.

En el desarrollo del trabajo se da cuenta de la manera en que a partir de los inicios de los trabajos de actualización de las demarcaciones municipales electorales se empezó a visualizar un escenario encaminado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos político electorales de la ciudadanía nayarita perteneciente a los pueblos originarios, posterior a ello, la presentación de una consulta ciudadana se convirtió en el detonante para la realización de la consulta libre e informada a pueblos originarios, derivado de la cual se implementaron las medidas afirmativas y se logró por primera vez, garantizar una representatividad de los pueblos originarios en los espacios de elección popular.

Se presenta de manera muy particular la manera en que se fue logrando este acceso tanto por la vía de mayoría relativa como por la de representación proporcional, concluyendo con los aspectos que se consideran temas pendientes o áreas de oportunidad que deben tomarse en cuenta para acciones futuras encaminadas fortalecer la participación de todas las personas y a garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía nayarita.

## **II. Presencia de población de pueblos originarios en Nayarit**

El estado de Nayarit cuenta con presencia de diversos pueblos originarios, entre los que destacan principalmente el pueblo wixárika, comúnmente conocido como huichol; naayeri, mejor conocido como cora; o´dam o tepehuanes del sur, y los mexicanos o mexicas; de ellos, son wixárikas y naayeri los que tienen mayor presencia en la entidad.

Hablar de pueblos originarios en el estado es hablar de un segmento de la población que, por un lado, representa un símbolo de orgullo e identidad para la sociedad nayarita, pero por otro, se constituye como un elemento que se utiliza de manera peyorativa u ofensiva; es muy común escuchar manifestaciones como “soy cora” como una manera de expresar con orgullo el origen de las personas nayaritas, pero utilizar la misma frase hacia otras personas como una ofensa o un mensaje peyorativo; sin embargo, detrás de estos grupos de personas nayaritas existe una gran historia de lucha y resistencia, de personajes históricos importantes y de riqueza cultural; el

estado de Nayarit le debe su nombre al gran Rey Nayar<sup>2</sup> quien según la tradición fue el fundador del reino Huaica, Xécora o Xícora, cuyo territorio se extendía por toda la región montañosa de la Sierra del Nayar.

La resistencia de los pueblos originarios a invasiones externas ha sido ampliamente documentada, el Rey Nayar logró establecer una importante y duradera alianza militar y política con los pueblos wixárikas, lo cual le permitió que la región fuera de las últimas en América en ser conquistadas, este rey gobernó hasta su muerte; se cuenta que vivió más de 100 años y su linaje de gobernantes mantuvo por alrededor de 200 años la independencia de la Mesa del Nayar (Pueblos Originarios de las Américas, s.f., párr. 4-6).

Este carácter resistente de los pueblos originarios de Nayarit, que se han caracterizado por la fuerza con la que a través del tiempo defendieron su identidad y origen, ha sido destacado también por Acosta (2001), quien refiere que los coras son un grupo que ha permanecido casi impenetrable a las influencias del mundo exterior; lo cual se puede explicar a partir de dos factores, por un lado, su ubicación geográfica, y por otro, su carácter propio de resistencia a las influencias. Ello se muestra desde la época de la colonia, cuando tuvieron que transcurrir dos siglos para que los invasores penetraran su territorio, después de una sostenida intromisión militar.

Además del Rey Nayar, otro de los personajes emblemáticos en la historia de Nayarit fue el general Manuel Lozada, sobre él Acosta (2001) menciona que durante 1856-1857, los coras secundaron a Manuel Lozada, quien demandaba que la tierra se restituyera a los campesinos indígenas y mestizos, quienes, cuando se gestó la expansión de las haciendas, se habían quedado sin nada; en estos momentos históricos se manifestó fuertemente su carácter fuerte y resistente, pues afirma Acosta (2001) que la combatividad y el sentido de independencia de los coras se demostró ampliamente con el apoyo al general Manuel Lozada, pues llegaron a constituirse en el núcleo más importante de sus fuerzas. Lozada, conocido como el Tigre de Álica, luchó de 1857 a 1873 contra las autoridades constituidas, en pro de la reivindicación de los derechos patrimoniales de las comunidades nativas afectadas por las Leyes de Desamortización de Bienes Comunales de 1856.

Actualmente, los pueblos originarios tienen presencia en nuestro estado, principalmente en el municipio de Del Nayar, en donde más del 90% de la población es perteneciente a pueblos originarios, se encuentra también el municipio de La Yesca, estos dos municipios son los que tienen mayor concentración de pueblos originarios en la Entidad; en el municipio de Tepic se cuenta con un importante asentamiento, la colonia Zitacua, lugar habitado principalmente por personas wixárikas, donde se puede apreciar su vistosa artesanía y costumbres; por otro lado, en el municipio

2 También se le conoce como Naye, Nayar, Nayare o Nayarit.

de Ruiz, además de las localidades ubicadas en la parte serrana del municipio, que pertenecen a la demarcación municipal número 02, se cuenta también con una importante colonia en la cabecera municipal, denominada Tijuanita; en el municipio de Rosamorada, la parte serrana se caracteriza también por contar con localidades de pueblos originarios.

Derivado del censo de población y vivienda 2020, la presencia de pueblos originarios en el estado de Nayarit se da como se presenta en las tablas siguientes:

**Tabla 1. Personas indígenas y afromexicanas o afrodescendientes en Nayarit**

Número de habitantes en el estado de Nayarit.	1,235,456
Porcentaje de población de 3 años y más en el estado de Nayarit, que se autoadscribe como indígena.	15.94%
Porcentaje de población en el estado de Nayarit, que se autoadscribe como afromexicana o afrodescendiente.	0.84%
Porcentaje de población de 3 años y más en el estado de Nayarit, que habla una lengua indígena.	5.59%
Población de 3 años y más en el estado de Nayarit, que habla lengua indígena.	69,069

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

**Tabla 2. Lenguas que se identifican en el Estado<sup>3</sup>**

Lengua	Porcentaje con respecto al total
Cora	46.04%
Huichol	42.85%
Tepehuano del sur	3.87%
Náhuatl	2.70%
Otras lenguas indígenas	4.25%
No especificado	46.04%

Fuente: elaboración propia con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

<sup>3</sup> Se utilizan los conceptos en los términos utilizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Como se puede observar en los cuadros anteriores, actualmente existe una gran presencia de pueblos originarios en el estado de Nayarit, pues tal como se aprecia en la tabla número 1, de cada cien personas nayaritas, 15 se autoadscriben como indígenas, y de cada cien personas que se autoadscriben, 46 hablan lengua cora y 42, huichol.

### III. Primer antecedente

El sistema electoral del estado de Nayarit cuenta con particularidades que no se encuentran en otras entidades federativas, tal es el caso de la elección directa de las regidurías integrantes de los veinte ayuntamientos del estado; para operar esta cuarta elección de autoridades locales el Instituto Estatal Electoral de Nayarit<sup>4</sup> tiene la obligación de determinar el número de regidurías con que debe contar cada municipio en función de su listado nominal<sup>5</sup>, en ese sentido, una de las actividades que desarrolla la institución de manera posterior a los procesos electorales, es el análisis del equilibrio poblacional de las demarcaciones que integran cada municipio con el objeto de valorar si estas requieren de una actualización; a partir de ello y ante la indefinición normativa que prevalecía, así como en atención a respuesta emitida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a consulta formulada ante el Instituto Nacional Electoral<sup>6</sup>, durante el mes de mayo de 2019 se iniciaron trabajos de análisis de dichas demarcaciones municipales, emitiendo lineamientos que regularían la delimitación territorial de las demarcaciones electorales municipales del estado de Nayarit, y en donde se estableció como criterio número dos, el denominado “Población indígena”(Instituto Electoral del Estado de Nayarit, IEEN-CLE-156/2019, 2019), a partir de dicho criterio se determinó que durante las actividades de delimitación de las demarcaciones electorales municipales, se debía garantizar en todo momento la integridad y unidad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política, por lo que, se consideró que en la conformación de las demarcaciones electorales en cada municipio se preservara, siempre y cuando resultara factible, la integridad territorial de las comunidades que contuvieran población indígena.

Este criterio se fortaleció con la determinación de ubicar las localidades que tuvieran presencia importante de población indígena e independientemente de si se encontraban en la misma demarcación, de existir colindancia agruparlas, una vez determinada la delimitación geográfica de las demarcaciones, a aquellas que del total

4 Subsecuentemente podrá ser referido por sus siglas “IEEN”.

5 Artículo 23 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

6 Posteriormente el Instituto Nacional Electoral retomó esta actividad, tomando como punto de partida los trabajos desarrollados por el IEEN. Esto derivado del mandato directo emitido por el Consejo General a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para realizar esta actividad.

de su población tuvieran al menos el 40% de población indígena, se les daría la categoría de demarcación indígena, lo anterior con miras a promover y garantizar la representatividad de los pueblos originarios en cada uno de los municipios del estado.

El caso del estado de Nayarit en el tema de las medidas implementadas para el proceso electoral local 2021 enfocadas a pueblos originarios resulta sumamente ilustrativo, pues si bien la Institución tenía ya iniciados los trabajos encaminados a ello se dieron circunstancias a partir de las cuales la participación de los propios integrantes de pueblos originarios fue determinante en la implementación de las medidas afirmativas; ello fue así, pues de manera simultánea a los trabajos de delimitación de las demarcaciones, que luego fueron retomados por el Instituto Nacional Electoral, se recibió en el Instituto una consulta realizada por diversas personas que se autoadscribieron como wixárikas, relacionada con la implementación de medidas compensatorias a favor de pueblos y comunidades indígenas en Nayarit, en la cual planteaban al IEEN la siguiente pregunta: ¿Qué medidas compensatorias va a implementar a favor de los pueblos y comunidades indígenas que habitamos en Nayarit para el próximo proceso electoral local? Además de la consulta, solicitaban la implementación de medidas compensatorias orientadas a garantizar la representatividad de pueblos originarios en las elecciones de diputaciones por la vía de mayoría relativa, diputaciones por la vía de representación proporcional, en las planillas de presidencia y sindicatura en aquellos municipios con mayor presencia de población indígena, así como en las postulaciones de regidurías por mayoría relativa y de representación proporcional.

A dicha consulta se dio respuesta a través de un acuerdo del Consejo Local<sup>7</sup> en el sentido de reservar la respuesta a dicha consulta, en tanto no se contara con el respaldo jurídico y documental pertinente, relacionado con el análisis poblacional, con la posible realización de una consulta, entre otros; además de ello, se informó sobre los trabajos encaminados a la determinación de las demarcaciones indígenas.

La respuesta dada por el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit dejó inconforme al grupo de personas que realizó la consulta, por lo que se interpuso un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía nayarita en contra del acuerdo mediante el cual se dio respuesta. En la sentencia recaída a dicho juicio<sup>8</sup>, el Tribunal Estatal Electoral resolvió revocar parcialmente el acuerdo impugnado para efectos de que el Instituto Estatal Electoral, a través del Consejo Local Electoral, emitiera un nuevo acuerdo en el que se determinara de manera concreta las acciones afirmativas en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas a implementarse en el proceso electoral local 2021, dicha determinación, se previó debería ir antecedida por una consulta previa, libre e informada.

7 Para más detalles, consúltese el Acuerdo IEEN-CLE-157/2019 en las referencias.

8 Identificado con el número de expediente TEE-JDCN-12/2019.

La resolución del Tribunal Estatal Electoral tuvo lugar el 19 de junio de 2020, en medio de la crisis sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, lo cual generó un reto mayúsculo en los trabajos para la realización de la consulta mandatada por el tribunal local, ya que si bien se tenía claridad de la obligatoriedad de realizar la consulta, también se tenía preocupación por el hecho de poder reunir a grupos de personas justamente cuando el número de contagios estaba en los picos más altos, peor aún, considerando que la población a la que iba dirigida la consulta era población que habita localidades marginadas en las que no se cuentan con servicios básicos de salud, por lo que se podía poner en riesgo también su derecho a la salud.

En virtud de lo anterior se implementaron protocolos de seguridad sanitaria necesarios para estar en condiciones de salvaguardar la salud de las personas participantes, así como dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Local, dando inicio a los trabajos encaminados a la realización de la consulta mandatada, por lo que a efecto de contar con información objetiva, primeramente se realizó un análisis poblacional con el objeto de conocer la presencia de población perteneciente a pueblos originarios en la entidad, pero también en cada uno de los distritos locales, los municipios e incluso en las demarcaciones municipales, derivado de dicho análisis se determinó plantear el desarrollo de los siguientes rubros:

- Desarrollo de una propuesta que respondiera a las condiciones particulares de cada ámbito geográfico-electoral, es decir, propuestas por tipo de elección.
- Enfoque de la auto adscripción calificada, a partir de la determinación del vínculo comunitario.
- Autoridades reconocidas para expedir documentación con la cual acreditar el vínculo comunitario.

El desarrollo del análisis poblacional se enfrentó al problema de la disponibilidad de información actualizada, ya que, si bien se estaba preparando la elección 2021, la información con la que se contaba era la del Censo 2010, obteniendo los siguientes resultados:

**Tabla 3. Población indígena en Nayarit 2010**

Municipio	Población	Población Indígena	Porcentaje
Acaponeta	36,572	2,288	6.26%
Ahuacatlán	15,229	115	0.76%
Amatlán de Cañas	11,188	79	0.71%
Bahía de Banderas	124,205	2,135	1.72%
Compostela	70,399	1,074	1.53%

- MEDIDAS AFIRMATIVAS Y ACCIONES COMPENSATORIAS
- EN FAVOR DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS:
- LA EXPERIENCIA DESDE EL ESTADO DE NAYARIT

Del Nayar	34,300	31,086	90.63%
Huajicori	11,400	3,125	27.41%
Ixtlán del Río	27,273	523	1.92%
Jala	17,698	236	1.33%
Rosamorada	34,393	3,260	9.48%
Ruiz	23,469	3,770	16.06%
San Blas	43,120	1,298	3.01%
San Pedro Lagunillas	7,510	73	0.97%
Santa María del Oro	22,412	1,994	8.90%
Santiago Ixcuintla	93,074	1,165	1.25%
Tecuala	39,756	248	0.62%
Tepic	380,249	12,635	3.32%
Tuxpan	30,030	236	0.79%
Xalisco	49,102	881	1.79%
La Yesca	13,600	6,127	45.05%
Estatad	1'084,979	72,348	6.67

Nota: Adaptado de "IEEN-CLE-091/2020 Acuerdo por el que se aprueba el plan de trabajo en el que se establece una ruta crítica para dar cumplimiento al mandato del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, dictado en el expediente TEE-JDCN-12/2019, Anexo 1", por Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit.

Del análisis realizado, en primer lugar se decidió explorar la manera en que podría realizarse una propuesta orientada a lograr la representatividad de ese seis punto sesenta y siete por ciento de población perteneciente a pueblos originarios, al respecto, se retomó el criterio adoptado en los lineamientos emitidos para regular la delimitación territorial de las demarcaciones electorales municipales del estado de Nayarit, por lo que se determinó analizar si alguno de los distritos electorales locales contaban con un porcentaje de población indígena igual o superior al 40 %, en consecuencia se ubicó el distrito local número tres, mismo que se integra por los municipios de Del Nayar y Ruiz, el cual con los datos utilizados para el análisis, arrojaba un porcentaje de 60.34% de población perteneciente a pueblos originarios; el resto de los distritos expresaban una presencia porcentual de población indígena relativamente baja o en algunos casos nula, de tal forma que además del distrito tres, el que mayor presencia tenía lo era con un 13.77%; a partir de esta información, la propuesta realizada fue determinar que los partidos políticos, coaliciones y en su caso candidaturas comunes, registraran de manera obligada una candidatura perteneciente a pueblos originarios en este distrito local electoral.

Esta propuesta, de materializarse representaría en un primer momento contar con una diputación de extracción indígena, sin embargo, al integrarse el congreso del estado por 30 escaños, ello representaría el 3.33% de representatividad, por lo que se consideró que aún no colmaba el requisito de proporcionalidad, por lo cual se propuso garantizar un escaño más a efecto de equiparar la representatividad a la presencia de población indígena, es decir, contar con dos diputaciones de extracción indígena representaría el 6.66% de integración del congreso, lo cual lograba una absoluta representatividad de ese 6.67% de población estatal; para lograrlo, se propuso la medida de vincular a los partidos políticos a que en la lista de representación proporcional presentaran dos fórmulas de candidaturas pertenecientes a pueblos originarios, una de cada género, lo anterior a efecto de no generar una colisión de medidas<sup>9</sup>, pues ya se tenían aprobadas las medidas orientadas a garantizar la paridad de género.

Habiendo resuelto la ruta crítica a seguir en la elección de diputaciones, la definición de las propuestas para las elecciones de presidencia y sindicatura, así como para las regidurías siguió la misma línea, por lo que, derivado de los análisis realizados, se construyeron las siguientes propuestas:

Determinar los municipios en los que la población perteneciente a pueblos originarios fuera de al menos el 40% con respecto a la población total y en ellos proponer medida afirmativa; tal fue el caso de los municipios de Del Nayar, con un 90.63% y La Yesca, con 45.05% de población indígena. En ambos municipios se vinculó a los partidos políticos para que la postulación de la planilla a contender por los cargos de presidencia y sindicatura fuera de extracción indígena.

En lo relativo a la elección de regidurías, de igual manera se realizó el análisis poblacional, sin embargo, se contaba ya con la delimitación de las demarcaciones municipales y la categorización de demarcaciones indígenas<sup>10</sup> a aquellas demarcaciones municipales en las cuales el porcentaje de población perteneciente a pueblos originarios era igual o superior al 40%, dichas demarcaciones fueron las siguientes:

9 En el caso, dado que en los lineamientos orientados a garantizar la paridad de género se establecieron medidas de ajuste en representación proporcional, si bien se buscaba garantizar el acceso de solamente una fórmula más, se optó por vincular a los partidos para que postularan dos fórmulas, una de cada género y eventualmente evitar que el tema del género fuera un impedimento al momento de hacer los ajustes que se pretendía proponer.

10 La delimitación de las demarcaciones se realizó a través de los acuerdos del Consejo Local IEEN-CLE-036/2020 así como el IEEN-CLE-077/2020, sobre el particular es importante mencionar que derivado de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-2/2020, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG677/2020, mediante el cual aprueba el escenario final del proyecto de delimitación territorial de las demarcaciones municipales electorales de Nayarit 2020, a propuesta de la Junta General Ejecutiva; en dicho acuerdo se mantuvieron las demarcaciones indígenas que fueron categorizadas por el Instituto Estatal Electoral.

- MEDIDAS AFIRMATIVAS Y ACCIONES COMPENSATORIAS
- EN FAVOR DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS:
- LA EXPERIENCIA DESDE EL ESTADO DE NAYARIT

**Tabla 4. Demarcaciones indígenas**

Municipio	Demarcación
Del Nayar	1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7
Huajicori	3 y 4
La Yesca	3 y 5
Ruiz	2

Nota: Elaboración propia basada en el Acuerdo INE/CG677/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (2020). Consultar detalles completos en las referencias.

Revisado lo anterior se analizó, en primer lugar, si la categorización de demarcaciones indígenas y en consecuencia, la futura postulación de candidaturas pertenecientes a pueblos originarios lograría una representatividad en términos aproximados a la presencia poblacional, además de ello, se revisó aquellos municipios que no tuvieron ninguna demarcación categorizada como indígena pero que si contaban con presencia de pueblos originarios, lo anterior a efecto de valorar si se requería proponer una acción afirmativa por la vía de representación proporcional, concluyendo en las siguientes propuestas:

**Tabla 5. Regidurías de representación proporcional de pueblos originarios**

Municipio	Regidurías a garantizar por RP
Acaponeta	1
Del Nayar	2
Ruiz	1
Santa María del Oro	1
Tepic	1
La Yesca	1
Rosamorada	1

Nota: Elaboración propia basada en el Acuerdo IEEN-CLE-006/2021 del Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit (2021). Consultar detalles completos en las referencias.

Partiendo de los resultados anteriores se vinculó a los partidos políticos para que registraran en la lista de candidaturas a representación proporcional, al menos dos fórmulas de candidaturas pertenecientes a pueblos originarios, ello con el objeto de que registraran una de cada género y llegado el momento, no se diera una posible colisión entre acceso de personas pertenecientes a pueblos originarios y cumplimiento de paridad de género.

Resulta importante destacar que en las propuestas generadas se estableció en cada uno de los espacios geográfico electoral, como criterio orientador, que las postulaciones que realizaran los partidos políticos debían ser, preferentemente, de extracción del pueblo originario que mayor presencia tuviera en el distrito, municipio o demarcación en el que se iban a aplicar.

Las propuestas anteriores fueron sometidas a consulta de los pueblos originarios, y avaladas en su totalidad, de forma tal que fueron aprobadas por el Consejo Local Electoral, además de dichas propuestas orientadas a la postulación y acceso a los cargos de elección popular, el Consejo Local señaló que a fin de garantizar la eficiencia de las acciones emitidas, se debía exigir a los partidos políticos acreditar la auto adscripción calificada de sus candidaturas, ello con el fin de evitar que sujetos no indígenas intentaran situarse en esa condición con el objeto de obtener una ventaja indebida; en ese sentido, se vinculó a los partidos políticos para acreditar el vínculo de la persona que se pretendía postular, con la comunidad a la que pertenecía, a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano a ser postulado, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece; lo cual podría acreditarse, de manera enunciativa más no limitativa, con constancias de haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad o población del municipio o distrito por el que pretendía ser postulado; se estableció que los medios para acreditar lo anterior debían resultar de las constancias emitidas por autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, tales como, las autoridades elegidas de conformidad con la asamblea general comunitaria o cualquier otra representación conforme a su sistema normativo interno, lo anterior, conforme a lo establecido en la *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, Capítulo V, denominado “Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena”.

Aprobadas las acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de pueblos y comunidades indígenas, su etapa de aplicación se dio en el periodo de registro de candidaturas; en el caso de las postulaciones por mayoría relativa, en todos los casos se cumplió la postulación por diferentes partidos políticos de candidaturas de extracción indígena, no así en la totalidad de las listas de representación proporcional, ya que en el caso de las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional, no todos los partidos incluyeron las candidaturas de pueblos originarios, en ese aspecto, presentada la solicitud de registro, se les requirió a los partidos que no presentaron dichas candidaturas para que subsanaran la omisión, sin embargo, la omisión a presentar dichos registros no fue sancionada en ese momento, caso similar ocurrió en las listas de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional.

Otro momento importante en la ejecución de estas acciones, fue la etapa de resultados electorales, en esta etapa, se entregaron las constancias de mayoría a las candidaturas que obtuvieron la mayoría de votos en los distritos, municipios y demarcaciones en donde se aplicó la acción afirmativa<sup>11</sup>, para el caso de la asignación de representación proporcional en el acuerdo mediante el cual se aprobaron las medidas afirmativas se estableció que en el supuesto de que una vez agotado el procedimiento de asignación establecido en la legislación electoral, conforme a la prelación presentada en los listados por los partidos políticos, se advierta que no se cubrió el espacio requerido para garantizar su representatividad, el Consejo correspondiente<sup>12</sup> realizaría los ajustes necesarios aplicando la propuesta de acción afirmativa al partido político que hubiera obtenido el mayor número de escaños, para ello sumaría los de mayoría relativa y representación proporcional, sustituyendo el espacio, fuera diputación o regiduría de representación proporcional que se le hubiese asignado en la última etapa del procedimiento y en ese espacio se ubicaría a la fórmula de candidaturas indígenas, lo anterior a efecto de garantizar la representación indígena. En caso de existir partidos políticos con un número igual de curules, el ajuste se realizaría al partido político que tuvo menor votación.

En todos los casos en donde se aplicó medida afirmativa en representación proporcional, el acceso se logró mediante los ajustes que realizaron el Consejo Local y los consejos municipales, es decir, los lugares en el orden de prelación en que fueron registradas las candidaturas pertenecientes a pueblos originarios, no lograron por sí solos acceder a esos espacios, ahí la importancia de los criterios aprobados por el Consejo Local, en el sentido de emitir medidas que harían efectivas estas acciones afirmativas.

En el caso de las regidurías de representación proporcional, se tuvo incluso el caso de un municipio<sup>13</sup> en el que el partido al que le correspondía el ajuste en el orden de prelación de las listas presentadas, no había registrado fórmulas de candidaturas indígenas, si bien este supuesto no se reguló en el acuerdo emitido, el Consejo Municipal determinó negarle la asignación que por votación obtenida le correspondía, bajo el argumento de la obligatoriedad de hacer eficaces las medidas afirmativas y garantizar la representatividad de los pueblos originarios, por lo que la regiduría se le asignó al siguiente partido con derecho en orden de prelación que sí había registrado candidatura indígena, este acuerdo fue impugnado y si bien el Tribunal Estatal Electoral lo modificó, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revocó dicha resolución, ordenando mantener el criterio

11 En el caso de las elecciones de presidencia y sindicatura, cobra especial importancia lo ocurrido en el municipio de La Yesca, mismo que se verá en el siguiente apartado de este documento.

12 Correspondió al Consejo Local en la asignación de diputaciones y a los consejos municipales en la asignación de regidurías, ambos por el principio de representación proporcional.

13 Municipio de Santa María del Oro.

que había sido emitido por el propio Consejo Municipal Electoral, incluso vinculó al Instituto a efecto de que en casos futuros negara el registro de las listas completas a aquellos partidos que no cumplieran con las medidas afirmativas.

Finalmente, la experiencia vivida en el proceso electoral local del estado de Nayarit, en lo relacionado con la representación de los pueblos originarios que habitan el Estado, a partir de la implementación de medidas afirmativas, por primera vez se logró contar con dos diputaciones, una planilla de presidencia y sindicatura y ocho municipios en los que se contó con al menos una regiduría perteneciente a los pueblos originarios, lo cual representa un logro importante en la inclusión de grupos que históricamente habían sido relegados en el disfrute pleno de sus derechos político electorales.

#### **IV. El municipio de La Yesca en el contexto de las acciones afirmativas para el Proceso Electoral Local Nayarit 2021**

El municipio de La Yesca es uno de los veinte municipios que integran el estado de Nayarit, se encuentra ubicado en la zona serrana más alejada del centro del estado, el traslado de la ciudad de Tepic a Puente de Camotlán, que es la localidad más importante del municipio, requiere alrededor de cinco horas de transporte terrestre; para el proceso electoral local 2021 contaba con 8,349 personas en lista nominal y 20 casillas a instalar, en donde se elige la presidencia y sindicatura, cinco regidurías por el principio de mayoría relativa y dos por el principio de representación proporcional; durante el proceso electoral ordinario, de este municipio se recibieron cinco manifestaciones de intención para aspirar a obtener una candidatura por la vía independiente, de las cuales, una era presentada por aspirantes a presidencia y sindicatura y cuatro a regidurías de mayoría relativa en diversas demarcaciones municipales; a dichas solicitudes recayó acuerdo administrativo mediante el cual se aprobó la procedencia legal y se expidieron las constancias como aspirantes a una candidatura independiente; dichas solicitudes fueron presentadas por personas que no acompañaron elementos para acreditar ser de extracción indígena, sin embargo, se tomó el criterio en el sentido de que las medidas afirmativas aprobadas por el Consejo Local eran aplicables a partidos políticos y coaliciones, no así a las candidaturas independientes, dicho acuerdo fue impugnado y confirmado por el Tribunal Estatal Electoral (Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, 2021, TEE-AP-12/2021), sin embargo, a partir de ese momento se presentaron diversas decisiones que fueron sujetas de impugnación<sup>14</sup> y que concluyeron con la sentencia emitida por Sala Regional Guadalajara mediante la cual determinó en cuanto a la persona candidata al cargo de presidencia muni-

<sup>14</sup> Para mayor referencia de lo ocurrido pueden consultarse las sentencias de Sala Regional Guadalajara recaídas a los expedientes SG-JDC-0248/2021 y SG-JDC-0545/2021 y acumulados

pal, que no demostró su origen indígena y la auto adscripción calificada con vínculo comunitario efectivo, por lo que ordenó negarle el registro de dicha candidatura en virtud de no cumplir con la medida afirmativa indígena, por lo que, al haberse cancelado dicho registro, se debía entonces cancelar el registro de la planilla completa, es decir, el de la candidatura a presidencia municipal y a sindicatura. Esta sentencia se emite el día 30 de mayo, es decir, siete días antes de la celebración de la jornada electoral, a partir de dicha sentencia, ocurrió en el municipio una fuerte manifestación de diversas personas que se manifestaban afines a quien se le había cancelado la candidatura, tomaron las instalaciones del Consejo Municipal Electoral e impidieron el desarrollo de los trabajos del mismo, en las fechas en que ello ocurrió debía dar inicio la distribución de paquetes electorales a quienes habrían de participar en el cargo de presidencias de las mesas directivas de casilla a instalarse en el municipio, por lo que el impedimento para distribuir los paquetes electorales provocó que no se llevara a cabo la realización de la jornada electoral.

Derivado de lo anterior, se llevó a cabo un proceso electoral extraordinario para la elección de las autoridades municipales de La Yesca, para este efecto se volvió a realizar la consulta libre e informada a las personas pertenecientes a pueblos originarios, con el fin de conocer su opinión sobre las propuestas de acciones afirmativas a implementar en dicha elección extraordinaria; si bien las condiciones geográficas del municipio resultaban complejas, se tuvo la posibilidad de realizar una consulta exhaustiva, previo a la emisión de las acciones afirmativas que contenía la propuesta.

Derivado de la consulta, se mantuvo la obligatoriedad de la postulación de candidaturas pertenecientes a pueblos originarios en la presidencia municipal así como en dos demarcaciones municipales, y para los partidos políticos, se estableció el criterio de que debían registrar dos fórmulas de extracción indígena en las listas de representación proporcional; sin embargo, tomando en cuenta la experiencia vivida en el proceso electoral ordinario, se estableció de manera expresa la obligatoriedad también para quienes aspiraran a obtener una candidatura independiente, además de lo anterior, se puso especial énfasis en la manera en que habría de acreditarse la auto adscripción calificada, ello con el objeto de evitar que surgieran dudas sobre la pertenencia o no a pueblos originarios de las personas que pretendieran ser postuladas; con base en las consultas realizadas se determinó que para acreditar un vínculo real con la comunidad era necesario que, las personas que aspiraran a una candidatura fueran integrantes de las comunidades que reconoce y atiende el gobierno tradicional de La Yesca, siendo las siguientes: Guadalupe Ocotan, Colonia 22 de enero, La Mesa, Caligüey, Los chiles, Cocobasco, Mezquite, Cerro de los Pinos, Los Encinos, Las Palomas, Chapalilla, Ranchito y Tierra Blanca, en dichos casos, debían presentarse ante la Asamblea Comunal de Guadalupe Ocotán, para que constituidos en

ese órgano plural y decisorio determinasen si la persona que se pretendía postular tenía un vínculo real y de arraigo con la comunidad que pretendía representar y posteriormente, una vez acreditado se autorizara la expedición de la constancia, la cual, sin excepción alguna debería ir firmada y sellada por las autoridades de dicha comunidad, es decir, Gobernador Tradicional, Comisariado de Bienes Comunes y Delegado Municipal.

Respecto a la población indígena del municipio, que no pertenecieran a las localidades que atiende el gobierno tradicional de La Yesca, y que pretendieran ser postuladas a una candidatura, deberían presentar un documento firmado por el Gobernador Tradicional reconocido por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, al cual deberían adjuntar el soporte documental que acreditara su vínculo y arraigo comunitario, en los términos establecidos en su constancia.

## V. Contexto sobre la participación política de las mujeres

El estado de Nayarit al igual que el resto de las entidades federativas, se ha caracterizado por la poca participación de la mujer en la vida política del Estado, principalmente en el acceso a cargos de elección popular; este fenómeno se ha ido corrigiendo de manera paulatina a partir de medidas tomadas por el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral, uno de los primeros pasos se dio en el proceso electoral local 2017, en el que se emitieron lineamientos tendientes a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas por parte de partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes; si bien representó un avance importante en visibilizar la participación de las mujeres en la vida política, no fue suficiente para garantizar que el acceso a los cargos de elección popular se diera de manera paritaria, pues en la integración del Congreso del estado se contó con una presencia de 63.33 por ciento de diputados hombres mientras que las mujeres lo conformaron únicamente en 36.67 por ciento; esta representación se agrava si se revisa la integración por género de quienes ocuparon la titularidad de las presidencias municipales, pues de los 20 municipios con que cuenta la Entidad, el 70 % estuvo encabezado por un presidente municipal hombre, mientras que únicamente el 30%, por una presidenta municipal mujer; en lo que respecta a las regidurías, considerando la totalidad del estado, el 57.14% correspondió a hombres y el 42.86% a mujeres<sup>15</sup>.

Para el proceso electoral 2021, se emitieron de nueva cuenta lineamientos de paridad de género, a efecto de garantizar la postulación paritaria que habrían de realizar los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes, sin embargo, a partir de la experiencia de 2017, se establecieron

<sup>15</sup> Elaboración propia con datos obtenidos de la página del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, consultable en el enlace puesto en referencias.

critérios orientados a potencializar la integración de mujeres a los cargos de elección popular y reducir las brechas generadas durante la elección de 2017; estas medidas consistieron en generar para los partidos políticos la obligación de que sus listas de representación proporcional en todos los casos fueran encabezadas por mujeres, además de ello, se estableció un criterio consistente en que una vez que se hubiera realizado la asignación de representación proporcional en el caso del Congreso del estado, por parte del Consejo Local, y para los ayuntamientos, por parte de cada uno de los consejos municipales, se debería revisar si había subrepresentación de las mujeres y de ser así, en aquellos casos en que los partidos hubieren obtenido más de una posición de representación proporcional, se harían los ajustes necesarios, sustituyendo a aquellas fórmulas integradas por hombres para colocar en su lugar fórmulas integradas por mujeres, ello con el objeto de cerrar en la medida de lo posible, las brechas de género en la integración de los órganos emanados de elección popular; sin embargo, este segundo criterio no fue necesario aplicarlo en ninguno de los casos, pues la integración del Congreso del estado y de cada uno de los municipios se dio de manera paritaria, lo anterior en virtud de que los resultados obtenidos en los procesos electorales celebrados en 2021<sup>16</sup> arrojaron una integración del Congreso del estado en donde el 60% de sus integrantes son mujeres, contra un 40% de integración de hombres, incluso, por primera vez presidido por una mujer; la composición de ayuntamientos en lo que respecta a las regidurías, en el ámbito estatal se cuenta con un 58.38% de regidoras mujeres y 41.62 % de regidores hombres; la tarea pendiente se encuentra en las presidencias municipales, pues actualmente de los 20 municipios con que cuenta la entidad el 60% se encuentran encabezados por presidentes municipales hombres y solo el 40%, por presidentas municipales mujeres.

## **VI. Contexto hoy**

Como ya se mencionó en apartados anteriores, actualmente la integración de los órganos emanados del voto popular en el estado de Nayarit, ha logrado ser de manera paritaria, además de ello, por primera vez se cuenta con representación real de uno de los principales grupos de atención prioritaria, los pueblos originarios; resultado de las acciones tomadas por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit, actualmente se cuenta con dos diputaciones de extracción de pueblos originarios en la entidad, lo cual representa el 6.66% de la integración del Congreso, dichas diputaciones recaen ambas en dos mujeres. En cuanto a las presidencias municipales, la medida fue aplicada a dos municipios, mismos que actualmente se encuentran encabezados por un hombre y una mujer, respectivamente, el municipio de La Yesca, encabezado por

---

<sup>16</sup> En estos datos se incluyen los resultados tanto del proceso ordinario como del extraordinario celebrado en el municipio de La Yesca.

una presidenta municipal de extracción de pueblos originarios y el municipio de Del Nayar, encabezado por un presidente municipal perteneciente a población indígena; sin embargo, del análisis de la composición de las regidurías pertenecientes a pueblos originarios en los diferentes municipios se puede notar que al interior siguen persistiendo diversas desviaciones que deben poner el foco de atención en el cumplimiento de diversas medidas, pues si bien de las 21 regidurías de extracción de pueblos originarios que se encuentran actualmente en funciones en ocho municipios del estado, 12 de ellas son fórmulas de mujeres, es decir, 57.14 % y 9 son fórmulas de hombres, es decir, el 42.86 %; sin embargo, si estos resultados se analizan separando los resultados obtenidos a través del principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional se podrá observar que de las 12 demarcaciones categorizadas como demarcaciones indígenas, en ocho obtuvo el triunfo un hombre, es decir, de los cargos que se eligieron por voto directo, el 66.66 % está encabezado por un hombre, mientras que solamente el 33.33% se encuentra encabezando la fórmula una mujer; contrario a ello, los resultados en aquellas regidurías que fueron designadas por el principio de representación proporcional, de las nueve de extracción indígena, ocho están encabezadas por fórmulas integradas por mujeres, es decir, el 88.88 %, mientras que una que equivale al 11.12% está ocupada por un hombre; ello debe mover a la reflexión sobre la importancia de las medidas tendentes a garantizar el acceso real a los cargos de elección popular aplicadas al principio de representación proporcional.

## VII. Conclusiones

Las medidas afirmativas y acciones compensatorias implementadas por el Instituto Estatal Electoral de Nayarit para el proceso 2021, constituyen un paso importante en las acciones tendentes a hacer efectiva la inclusión de todos los grupos que componen nuestra sociedad, la revisión de quienes históricamente han ocupado los espacios de elección popular dan cuenta de que no se ha garantizado la representatividad de todos los grupos de atención. Por lo que en esos casos resultan importantes las medidas que toman las instituciones administrativas electorales encaminadas a garantizar el acceso a los cargos en condiciones de igualdad para todas las personas; la experiencia vivida en el pasado proceso electoral si bien generó avances importantes, también deja de relieve la importancia de atender diversas situaciones, entre ellas, las siguientes:

El tema de la auto adscripción calificada es uno de los temas que requieren un análisis profundo, mismo que debe realizarse con la participación de los grupos objeto de las medidas afirmativas, con el acompañamiento de las instituciones garantes de los derechos humanos y de la academia; las experiencias en los intentos

de simulación que se han dado en diferentes estados de la república cuando se ha tratado de la implementación de diversas medidas afirmativas ha generado que cada vez se establezcan mayores candados y requisitos para poder aspirar a una candidatura bajo estos esquemas, sin embargo, estos candados provocan mayor dificultad hacia las personas que eventualmente buscan un espacio por estas vías; el tema de la pertenencia, de la representación es un tema sumamente complejo que debe abordarse de manera multidisciplinaria y que debe en todo momento buscar, por un lado, garantizar una representación efectiva pero por el otro, simplificarle en la medida de lo posible, a quien genuinamente aspire a ocupar un espacio por esta vía.

Otro de los temas que se quedan como área de oportunidad es el relacionado con el ejercicio del gobierno; es decir, a través de las acciones tomadas por las autoridades administrativas electorales se logra generar mecanismos de acceso a los cargos de elección popular a personas que pertenecen a grupos que históricamente han vivido obstáculos para un ejercicio pleno de sus derechos político electorales, sin embargo, el acceso al cargo es solo el primer paso, se deben pensar mecanismos que permitan a quienes acceden por esta vía, recibir acompañamiento por parte de las instituciones durante el tiempo en que lo ejercen, el acceso al cargo por sí solo no garantiza un ejercicio pleno y libre de las limitaciones que como grupo social enfrentó, por ello, se requiere dar un siguiente paso, a través del cual se generen mecanismos que permitan acompañar, orientar y garantizar que el ejercicio de ese cargo se realice de manera plena sin ser sujeto de limitaciones o violaciones al adecuado ejercicio del mismo.

Finalmente, es importante resaltar que vivimos en una sociedad compleja, heterogénea, en donde las medidas afirmativas representan un avance importante en las acciones orientadas a generar de manera progresiva la inclusión; sin embargo, el ideal democrático consiste en contar con órganos de gobierno que representen a todos los sectores de la sociedad, en ese sentido, las medidas afirmativas al ser medidas de carácter temporal, no garantizan por sí solas que ese ideal se vaya construyendo de manera progresiva, en ese sentido es importante visualizar a futuro mecanismos permanentes que obliguen a todos los actores políticos a generar estas dinámicas de inclusión y diversidad, desde sus actividades primigenias y hasta la designación de quienes ocuparán las candidaturas y eventualmente los cargos de elección popular.

## Fuentes de información

- Acosta, G. (2001). *Coras de Nayarit*. CIESAS y Centros Públicos CONACYT.
- Acosta, G. (2001). *Huicholes de Nayarit*. CIESAS y Centros Públicos CONACYT.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2007). *Memoria Sonora Náayari*.
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2020, diciembre 15). INE/CG677/2020 *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el escenario final del Proyecto de Delimitación Territorial de las Demarcaciones Municipales Electorales de Nayarit 2020, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, Anexo 1. Instituto Nacional Electoral*. <https://www.ine.mx/sesion-ordinaria-del-consejo-general-15-de-diciembre-de-2020/>.
- Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2019, septiembre 18). IEEN-CLE-156/2019 *Acuerdo del Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, mediante el cual se aprueban los Lineamientos para la delimitación territorial de las demarcaciones electorales municipales del estado de Nayarit. Instituto Estatal Electoral de Nayarit*. <https://ieenayarit.org/PDF/2019/Acuerdos/IEEN-CLE-156-2019.pdf>
- Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2019, septiembre 18). *Acuerdo IEEN-CLE-157/2019 Acuerdo del Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, mediante el cual se da respuesta a la solicitud de información y de implementación de medidas compensatorias a favor de pueblos y comunidades indígenas de Nayarit. Instituto Estatal Electoral de Nayarit*. <https://ieenayarit.org/PDF/2019/Acuerdos/IEEN-CLE-157-2019.pdf>.
- Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2020). IEEN-CLE-091/2020 *Acuerdo por el que se aprueba el plan de trabajo en el que se establece una ruta crítica para dar cumplimiento al mandato del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit, dictado en el expediente TEE-JDCN-12/2019, Anexo 1*. [https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-091-2020-A1\\_1.pdf](https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-091-2020-A1_1.pdf)
- Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2020, febrero 12). IEEN-CLE-036/2020 *Acuerdo mediante el cual se aprueba la delimitación territorial de las demarcaciones electorales de dieciocho municipios del estado de Nayarit. Instituto Estatal Electoral de Nayarit*. <https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-036-2020.pdf>.
- Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2020, julio 13). IEEN-CLE-077/2020 *Acuerdo Mediante el cual se aprueba la delimitación*

*territorial de las demarcaciones electorales de los municipios de Bahía de Banderas y La Yesca, Nayarit.* <https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-077-2020.pdf>

Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2020, septiembre 7). Anexo 1 del Acuerdo IEEN-CLE-091/2020 por el que se aprueba el plan de trabajo en el que se establece una ruta crítica para dar cumplimiento al mandato del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit dictado en el expediente TEE-JDCN-12/2019. Instituto Estatal Electoral de Nayarit. [https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-091-2020-A1\\_1.pdf](https://ieenayarit.org/PDF/2020/Acuerdos/IEEN-CLE-091-2020-A1_1.pdf).

Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (2021, enero 6). IEEN-CLE-006/2021 *Acuerdo por el que se aprueban las acciones afirmativas y medidas compensatorias en favor de los pueblos y comunidades indígenas aplicables para el Proceso Electoral Local 2021.* <https://ieenayarit.org/PDF/2021/Acuerdos/IEEN-CLE-006-2021.pdf>.

Contreras Valdez, M. (2011). *Nayarit* (2ª Ed.). Comex.

Instituto Estatal Electoral de Nayarit. (s.f.). *Proceso electoral local ordinario 2017.* <https://ieenayarit.org/prelord17>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020.* <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.

Poder Legislativo del Estado de Nayarit. (2020, octubre 7). *Ley Electoral del Estado de Nayarit.* <https://ieenayarit.org/images/pdf/LeyElecNay-07102020.pdf>.

Pueblos Originarios de América. (s.f.). Na'ayarij. *El Rey Nayar.* <https://pueblosoriginarios.com/biografias/nayar.html>.

Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021, mayo 11). *Expedientes: SG-JDC-248/2021 y acumulados.* <https://www.te.gob.mx/busador/>.

Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021, mayo 30). *Expedientes: SG-JDC-545/2021 y acumulados.* <https://www.te.gob.mx/busador/>.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020, enero 29). *Expediente: Tribunal Estatal Electoral Nayarit. (2020, junio 19). Expediente TEE-JDCN-12/2019.* <https://trien.mx/wp-content/uploads/files-trien/JDCN/TEE-JDCN-12-2019.pdf>.

Tribunal Estatal Electoral Nayarit. (2021, abril 6). *Expediente TEE-AP-12/2021 y acumulados.* <https://trien.mx/wp-content/uploads/filestrien/AP/TEE-AP-12-2021%20y%20acumulados.pdf>.

# Radiografía de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afrodescendientes en Nuevo León

Alfonso Roiz Elizondo<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos; III. Contexto actual de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afrodescendientes; IV. Protección de los derechos político-electorales de las personas indígenas en el proceso electoral 2020-2021; V. Reflexiones y perspectivas; Fuentes de información.

## I. Introducción

En Nuevo León no hay registro oficial de pueblos o civilizaciones indígenas que permanezcan en estas tierras desde antes de la colonización española (INPI, 2018). Lo que sí se tiene son personas de pueblos originarios de otras partes, que han llegado recientemente o de dos o tres generaciones atrás, que conservan su identidad cultural a la par que manifiestan arraigo en el estado y, por supuesto, han tenido una aportación de gran relevancia para su desarrollo. Dicha población tiene la particularidad de que no se ha congregado en un determinado sector o territorio, sino que está dispersa en varios municipios.

---

<sup>1</sup> Consejero del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León y profesor de Derecho en la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Metropolitana de Monterrey.

En cuanto a la población afrodescendiente, en la entidad se registra un número muy importante, es la novena a nivel nacional. Esa cifra se compone con habitantes con presencia histórica en el estado o país, pero también parece incluir a personas migrantes que arribaron recientemente al país (Suárez 2021, p. 78).

En el presente trabajo, se hace una radiografía de la situación de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afrodescendientes en Nuevo León, con el fin de resaltar sus especificidades y, en su caso, las acciones que se han impulsado para visibilizarles y promover su participación política.

En la primera parte se da cuenta de los antecedentes históricos de los pueblos originarios y afrodescendientes en el noreste del país, seguido de una exposición con enfoque numérico y contextual sobre su situación actual en la entidad. Posteriormente, se analizan los criterios adoptados, por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (IEEPC)<sup>2</sup> para garantizar la representación política de la población indígena en 2021. Finalmente, cerramos con algunas conclusiones, reflexiones y perspectivas de cara a los comicios de 2024.

## II. Antecedentes históricos

Previo a la colonización española el noreste era habitado por grupos nómadas o seminómadas que vivían en cuevas, montes y repechos de las rocas o barrancos de los ríos, que transitaban en los desiertos y planicies de la zona y que se dedicaban a la recolección y cacería (Alanís 2008, p. 140).

De ello dan cuenta algunos vestigios y materiales líticos con aproximadamente 8000 años de antigüedad, recolectados en sitios arqueológicos como Boca de Potrerillos<sup>3</sup>, Icamole y La Rinconada<sup>4</sup>. También se han encontrado petroglifos y pinturas rupestres de las que se advierte una cierta ideología cosmológica en torno a la astronomía y el ambiente, con muestras de respeto a la naturaleza<sup>5</sup> (Lara, 2000, p. 23).

---

2 El ahora Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana se denominaba anteriormente Comisión Estatal Electoral. Adquirió la reciente denominación a partir de la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (Constitución local), publicada el 1º de octubre de 2022.

Cabe aclarar que se trata del mismo organismo, con la misma integración y naturaleza jurídica, tal como se puede advertir del artículo transitorio OCTAVO del referido ordenamiento.

En ese sentido, los acuerdos que aquí se analizan se citarán invariablemente con el nuevo nombre oficial, aun cuando todos ellos fueron emitidos con la denominación pasada, a efecto de evitar confusiones y remisiones repetitivas innecesarias.

3 Municipio de Mina, a unos 70 km de Monterrey.

4 Ambos en el municipio de García, a unos 65 y 45 km de Monterrey, respectivamente.

5 Visibles en las imágenes 1 y 2.

### Imagen 1. Petroglifo



### Imagen 2. Estructura estelar



Fuente: Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) 2016.

La presencia de puntas de flecha o lanzas da indicios sobre la vocación de cacería de esos grupos, considerando que no hay evidencia de grandes construcciones o asentamientos que den cuenta con una actividad ganadera. Aunque tenían una organización esencialmente igualitaria, la cuidadosa selección de lugares y de imágenes elaboradas de acuerdo con un tipo de topoforma podrían funcionar como signos de identificación de espacios limitados a ciertas personas al interior de la comunidad o a otros grupos (Valadez, 2005, p. 88).

Algunas fuentes refieren la denominación de “chichimecas” para los pobladores de la región noreste de Mesoamérica, no obstante, tal concepción resulta demasiado genérica y no refleja la diversidad de grupos que había en la zona. Incluso, podría tener una connotación ofensiva de parte de los pobladores del centro y sur de Mesoamérica, cuyo significado sería “hijos de perro” o “linaje de perro” (Ramírez, 2009, p. 73).

En la región se encontraban grupos de indígenas variados que, si bien podrían haber interactuado entre ellos, no hay evidencia de que hubieren conformado una sociedad común o alianza permanente. Se cree que hablaban diferentes lenguas y formas dialectales y, en todo caso, algunos de estos grupos podían juntarse en determinadas épocas del año y, posteriormente, optaban por segmentarse (Ramírez, 2009, p. 85).

Antes de 1660 el gobernador Martín de Zavala enlistó la presencia de más de 251 grupos étnicos en Nuevo León. Tomando como referencia la ciudad de Monterrey, los *alazapas* habitaban al norte; los *huachichiles*, al sur; los *coahuiltecos*, al poniente, y los *borrados*, al oriente. A su vez, estos se subdividían en subgrupos que los colonizadores llamaron haciendas o rancherías (Alanís 2008, p. 140).



### III. Contexto actual de los derechos político-electorales de las personas indígenas y afrodescendientes

La reivindicación de los derechos de estos grupos ha sido reconocida en la normativa del estado, tanto en la Constitución local como a nivel de la legislación secundaria.

Para el caso de la población indígena se establece su protección en la nueva Constitución local, publicada el 1 de octubre de 2022. Asimismo, en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (Ley Electoral local) se adicionó en marzo de 2022 el artículo 144 bis 1, con el que se retomaron las acciones afirmativas indígenas en los términos que habían sido implementadas por el IEEPC en las elecciones de 2021.

Esto es, se debe postular al menos una candidatura indígena para diputación local y, para ayuntamientos, una o más candidaturas de la planilla, en aquellos municipios cuyo porcentaje de población indígena sea de tal magnitud que, con base en un criterio de proporcionalidad numérica simple, se aprecie necesaria su representatividad en el órgano.

Por su parte, en lo que respecta a las personas afrodescendientes o afromexicanas, en el año 2020 se reformó la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, con el fin de reconocer los derechos de este sector de la población históricamente invisibilizado a la par de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Ello significó un avance importante en materia de reconocimiento de los derechos de las personas afromexicanas, pues hasta antes de esta reforma, no había reconocimiento jurídico alguno para este sector de la población.

Ahora bien, enseguida mostramos algunos datos para ilustrar en términos numéricos la fuerza de representatividad y los pormenores de estos grupos sociales.

#### A. Población indígena

Los datos actuales sobre los pueblos originarios que se han asentado en Nuevo León se muestran a continuación:

**Cuadro 1. Personas indígenas en Nuevo León**

<b>Número de habitantes en el estado</b>	5 508 078 personas en general
<b>Personas indígenas en el estado</b>	352 516 personas indígenas <sup>7</sup>
<b>Porcentaje de población indígena</b>	6.40%
<b>Porcentaje de población que habla una lengua indígena</b>	1.41%

<sup>7</sup> Cantidad obtenida con base en el porcentaje de la población indígena y el total de personas del estado: 6.4% de 5 508 078 personas.

<b>Pueblos y lenguas que se identifican en la entidad y porcentaje de cada uno de ellos.</b>	<b>Población hablante: 77,945</b>
	Náhuatl: 57.70%
	Huasteco: 21.21%
	Zapoteco: 2.77%
	Otomí: 2.76%
	Tseltal: 1.73%
	Ch'ol: 1.56%
	Mixtecas: 1.47%
	Totonaca: 1.39%
	Mazateco: 1.21%
	Mixe: 1.00%
	Chinanteco: 0.70%
	Tsotsil: 0.70%
	Mazahua 0.70%
	Popoluca 0.59%
	Maya: 0.49%
	Zoque: 0.37%
	Tarasco: 0.30%
Tepehua: 0.29%	
Huave: 0.19%	
<b>Resto de lenguas: 2.78%</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020a y 2020b).

Se trata del quinto estado con menos porcentaje de población indígena en el país con 6.4% (INEGI 2020b), como se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2. Estados con bajo porcentaje de población indígena**

<b>Entidad</b>	<b>Población total</b>	<b>Porcentaje de población indígena</b>
<b>Nuevo León</b>	5 508 078	6.40%
<b>Guanajuato</b>	5 825 265	6.38%
<b>Aguascalientes</b>	1 348 472	6.16%
<b>Zacatecas</b>	1 527 247	4.88%
<b>Coahuila de Zaragoza</b>	2 974 979	2.13%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Ahora bien, aunque podría considerarse un porcentaje bajo, se trata de una cantidad relevante que asciende a más de 352 mil personas y que, en términos numéricos, supera la población indígena de doce entidades.

**Cuadro 3. Estados con baja población indígena**

Entidad	Población total	Población indígena
Nuevo León	5 508 078	352 516
Querétaro	2 253 500	296 335
Baja California	3 586 020	285 447
Sinaloa	2 846 488	266 146
Tamaulipas	3 363 567	224 013
Tlaxcala	1 275 470	209 814
Nayarit	1 167 186	186 049
Durango	1 723 495	152 701
Colima	698 161	91 877
Baja California Sur	756 761	89 751
Aguascalientes	1 348 472	83 065
Zacatecas	1 527 247	74 529
Coahuila de Zaragoza	2 974 979	63 367

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020b).

Por su parte, de acuerdo con el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas<sup>8</sup> en el estado no subsisten comunidades que desciendan de los pueblos originarios nativos (2018). No hay comunidades indígenas en los términos específicos que se describen en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), es decir, identificadas como «aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres» (IEEPC 2020a, 12).

La población indígena en el estado se conforma con personas que llegaron de otras entidades federativas, o bien, sus descendientes nacidos aquí de segunda o tercera generación, que conservan su identidad cultural, a la par que manifiestan su arraigo por esta región.

Ello se aprecia con el aumento constante y significativo en las cifras censales. Para 1970 se registró que había 787 hablantes de lengua indígena; para 1980 la cifra aumentó a 26,865; en 2010 se incrementó a 40,528. Ya con el dato de autoadscrip-

8 En lo sucesivo, podrá referirse como INPI.



En relación con la población afrodescendiente, si bien se trata de una cantidad alta en el estado, creo que este es un buen caso para analizar las razones que justifiquen una acción afirmativa del tipo cuota, más allá de una mera cifra. Me parece que habría que llevar a cabo un examen técnico de las especificidades y contexto histórico de este grupo para determinar si efectivamente es viable transitar hacia un esquema de acciones afirmativas y bajo qué modalidad.

Sobre este tema, Wendy Jarquín (2022, p. 125) señala que algunas razones que justifican este tipo de medidas son: (a) Enderezar o reparar injusticias históricas; (b) Reparar la discriminación social o estructural; (c) Crear diversidad o una representación proporcional de los grupos, y (d) Utilidad social.

En ese sentido, para la población afrodescendiente podría resultar pertinente un estudio pormenorizado que revise su situación específica en el estado, teniendo en consideración elementos como los señalados, a efecto de verificar si efectivamente se reúnen las condiciones de deuda histórica o necesidad de inclusión la magnitud suficiente como para que se justifique una determinada medida afirmativa de cuota, o bien, se colmen las condiciones con otro tipo de acciones de inclusión.

Al respecto, advierto relevante la distinción que señala Suárez (2021, p. 78) entre afromexicanos y afrodescendientes migrantes:

“i. Sujetos afromexicanos: Conformados por la población autorreconocida como afrodescendiente, afromexicana o negra y concebida en el engranaje jurídico y demográfico con fecha de origen en 2015, amparado por el Decenio Internacional de los y las Afrodescendientes, y cristalizado en el Censo Nacional 2020 que por primera vez los contó a nivel nacional.

ii. Sujetos afrodescendientes migrantes: Compuestos en esencia por afromigrantes caribeños de nacionalidad haitiana, afromigrantes provenientes del Triángulo Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) y migrantes provenientes de África, que encontraron en México durante este periodo, un espacio de tránsito y, tras la serie de recambios políticos y reformas migratorias de los países destino, un espacio de asentamiento”.

Lo cierto es que actualmente hay poca información estadística que permita hacer un diagnóstico minucioso sobre la situación de este grupo social. Para analizar, por ejemplo, la proporción entre personas afromexicanas que tenga una permanencia histórica en estas tierras y afrodescendientes migrantes que transitan por México como un espacio de tránsito o que lo vislumbran ya como un espacio de asentamiento (Suárez 2021, p. 79).

En esas circunstancias, no se han implementado acciones afirmativas que favorezcan el ejercicio de los derechos político-electoral de las personas de este grupo de población en Nuevo León.



presentatividad política de las personas indígenas en la integración de los órganos de representación popular, de acuerdo con sus particularidades, contextos y necesidades específicas.

## B. Consulta indígena

A partir de dicho criterio, en Nuevo León se comenzó a trabajar en un plan para garantizar la representatividad indígena y, para ello, era fundamental observar el derecho a la consulta previa, libre e informada, consagrado en la CPEUM, así como en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano<sup>11</sup>.

Por ello, el IEEPC, en observancia de este derecho, realizó un ejercicio de consulta libre e informada, en forma previa al diseño de la acción afirmativa que se buscaba adoptar en la entidad para el proceso electoral de 2020-2021, atendiendo a las necesidades específicas de la población indígena que radica en el estado.

Dicho ejercicio se realizó bajo circunstancias especiales, en un contexto de pandemia, generado por la enfermedad COVID-2019, por lo cual hubo que implementar medidas emergentes para evitar la propagación del virus.

Bajo esas condiciones, el IEEPC tomó la determinación de impulsar la consulta pese al escenario complejo, porque de no hacerlo, hubiera implicado esperar hasta 2024 para aspirar a contar con este tipo de medidas de protección. Lo anterior, aún y cuando instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), recomendaron, a los estados integrantes de la Organización de Estados Americanos (OEA), 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 (CIDH 2020, p. 18).

De este modo, el IEEPC aprobó el “Protocolo 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 Asentados en el Estado de Nuevo León”, para llevar a cabo la consulta, con la premisa de reivindicar el rol de las personas indígenas en la vida política de Nuevo León y respetando todas las medidas sanitarias. Además, de manera excepcional y por las circunstancias de la pandemia, se decidió que la consulta indígena debía realizarse con el uso preponderante de plataformas virtuales o a distancia, específicamente, con los sistemas de videoconferencias (2020a y 2020b).

11 Artículo 2.º, apartado B, fracción IX de la CPEUM. Artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



En cuanto al Congreso del Estado, se estableció que los partidos políticos debían postular al menos una candidatura indígena en alguno de los distritos de la entidad. Para ello, se realizaron los siguientes pasos:

- I. Se determinó la población:
  - (1) Total en Nuevo León 5 199 504.
  - (2) Población indígena 352 252.
- II. Se obtuvo el porcentaje de población indígena: 6.88%.
- III. Se estableció un mínimo de representación ante el Congreso del Estado: 1.78.
- IV. Se fijó un mínimo de diputaciones indígenas a postular por partido político por el principio de mayoría relativa: 1.

Para fijar el mínimo de representación indígena se comparó el porcentaje de población indígena frente al número de candidaturas a postular en los distritos locales. Es decir, el porcentaje de 6.88% de la población indígena equivaldría a 1.78 de las 26 candidaturas a diputaciones, más como no se puede otorgar un número incompleto de candidaturas, se usó el número entero que se alcanzó, uno.

Así, todos los partidos políticos que contendieron en el Proceso Electoral 2020-2021 para integrar el Congreso del Estado de Nuevo León postularon al menos una candidatura indígena.

**Cuadro 6. Candidaturas indígenas a diputaciones en 2021**

Distritos	Candidaturas postuladas
1	2
6	1
7	1
8	1
9	1
17	1
19	2
21	1
<b>8 distritos</b>	<b>10 candidaturas</b>

Fuente: Elaboración propia (IEEPC 2021).

Lamentablemente ninguna persona de las postuladas por la acción afirmativa indígena resultó electa para integrar el Congreso, no obstante, hubo algunas candidaturas que alcanzaron un buen número de votos, logrando incluso el segundo lugar en la elección, por lo que, dado el esquema de representación proporcional que se aplica

en Nuevo León (conocido coloquialmente como sistema de mejores perdedores) estuvieron cerca de acceder a una diputación.

**Cuadro 7. Resultados de las candidaturas indígenas a diputaciones**

Partido político	Distrito	Elección de 2021		
		% votos	Lugar en la elección	Género
MC	1	20.04%	2	H
Morena	19	13.41%	3	H
PRI	9	10.98%	4	M
PAN	1	9.66%	4	M
RSP	7	0.69%	5	M
PVEM	6	1.14%	6	H
PES	17	0.7%	7	H
PT	19	0.84%	9	H
NANL	21	0.74%	9	H
FXM	8	0.39%	9	M

Fuente: Elaboración propia (Roiz 2022, 183).

En relación con el ámbito municipal, se determinó la obligación de postular una candidatura indígena en las planillas de los ayuntamientos de Apodaca, Ciénega de Flores, García, General Zuazua, Guadalupe y Pesquería, y dos para General Escobedo (IEEPC 2020d)<sup>12</sup>.

Para ello, se efectuó un cálculo al comparar la cantidad de población indígena en relación con la planilla de candidaturas para cada uno de los ayuntamientos del estado. Esto es, si en un territorio la cuarta parte de la población es indígena, lo más proporcional sería que la cuarta parte o una cifra cercana de sus representantes sean personas indígenas.

Al igual que para diputaciones, se utilizó una regla de tres simple. Primero, se multiplicó el porcentaje de la población indígena del municipio por el total de cargos de la planilla que se contemplan en el ayuntamiento; posteriormente, se dividió el resultado entre 100 para obtener un parámetro, a partir del cual se podía estimar si se contaba con un mínimo necesario para buscar representatividad específica de ese sector en el órgano. Dicha proporción mínima para buscar representatividad debía ser equivalente o mayor a un entero para alcanzar la obligatoriedad de postular una candidatura o más (Roiz 2022, p. 174).

<sup>12</sup> La acción afirmativa que originalmente adoptó el IEEPC (2020c) fue controvertida ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL), quien ordenó a el IEEPC emitir un nuevo acuerdo en el que motivara la implementación de la acción afirmativa (TEENL 2020).

Aplicando esta fórmula, cada partido político postuló a una persona indígena en los mismos seis municipios y en otro postularon a dos candidaturas indígenas.

**Cuadro 8. Proporción indígena para buscar representatividad en municipios**

Ayuntamiento	Población total	Porcentaje de población indígena	Total de la planilla	Proporción mínima para representatividad (C*D/100)	Candidaturas a postular
General Escobedo	425,148	18.13%	13	2.35	2
Ciénega de Flores	42,715	21.19%	9	1.90	1
García	247,370	13.26%	11	1.45	1
General Zuazua	67,294	12.03%	10	1.20	1
Pesquería	87,168	12.67%	9	1.14	1
Guadalupe	682,880	6.75%	16	1.08	1
Apodaca	597,207	7.13%	15	1.06	1

Fuente: Elaboración propia (IEEPC 2020d y Roiz 2022).

De este modo, se garantizó la representación indígena en los ayuntamientos de Nuevo León. Como todas las planillas tenían candidaturas indígenas, entró al menos la que integró la planilla que ganó la elección. Con ello, se alcanzaron ocho representantes municipales indígenas, dos en General Escobedo y una en cada uno del resto de seis cabildos.

#### D. Participación política de las mujeres

Respecto a las candidaturas de mujeres indígenas a integrar ayuntamientos, con el criterio adoptado por el IEEPC se logró una participación histórica.

**Cuadro 9. Candidaturas indígenas para ayuntamientos en 2021**

Municipio	Hombre	Mujer	Total
General Escobedo	4	8	12
García	6	3	9
Apodaca	3	4	7
Guadalupe	2	5	7
Ciénega de Flores	2	4	6
General Zuazua	2	3	5

Pesquería	2	3	5
Santa Catarina	2	0	2
Montemorelos	0	1	1
Aramberri	0	1	1
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>32</b>	<b>55</b>

Fuente: Elaboración propia (IEEPC 2021).

De las 55 candidaturas indígenas postuladas para integrar ayuntamientos en Nuevo León, 32 pertenecieron a mujeres, es decir, más del 58% de la totalidad.

Dicha situación, se reflejó en la integración de los ayuntamientos.

### Cuadro 10. Representación indígena en Ayuntamientos en 2021

Municipio	Cargo	Género
General Escobedo	Regiduría 1	M
General Escobedo	Regiduría 9	M
Ciénega de Flores	Regiduría 5	M
Apodaca	Sindicatura 2	H
Guadalupe	Regiduría 12	M
General Zuazua	Sindicatura 1	M
Pesquería	Regiduría 1	M
García	Regiduría 2	H

Fuente: Elaboración propia (IEEPC 2021).

De lo anterior se desprende una mayoritaria participación de las mujeres en relación con los cargos a ocupar por personas indígenas. Seis representantes municipales mujeres por dos hombres.

Respecto a las candidaturas a diputaciones locales no se mantuvo la tendencia de la participación mayoritaria de las mujeres.

### Cuadro 11. Candidaturas indígenas a diputaciones en 2021

Distrito	Candidaturas postuladas	Mujeres	Hombres
1	2	1	1
6	1	0	1
7	1	1	0
8	1	1	0
9	1	1	0

17	1	0	1
19	2	0	2
21	1	0	1
<b>8 distritos</b>	<b>10 candidaturas</b>	<b>4</b>	<b>6</b>

Fuente: Elaboración propia (IEEPC 2021).

Esperemos que en próximos ejercicios pueda revertirse esta situación y se impulse en mayor medida la participación de la mujer indígena.

Finalmente, se señala que a la fecha no se tiene registro de casos de violencia política en razón de género contra mujeres indígenas en Nuevo León, probablemente, atendiendo a que su participación en las contiendas electorales data de apenas el proceso comicial de 2021.

## V. Reflexiones y perspectivas

La implementación de acciones afirmativas a favor de las personas indígenas en Nuevo León significó un avance histórico en el proceso de reivindicación de sus derechos. Las condiciones particulares de la población indígena en esta región no fueron impedimentos ni excusas para omitir el establecimiento de medidas especiales. Por el contrario, esas especificidades motivaron un enfoque diferente al aplicado a nivel federal y en otras entidades. En vez de atender a un criterio de concentración poblacional, se privilegió un criterio de proporcionalidad numérica y se obtuvieron resultados positivos para ese primer ejercicio.

El proceso para implementar las acciones afirmativas indígenas no fue fácil. Se atravesó la pandemia y, con ello, la necesidad de plantear una estrategia distinta para llevar a cabo la consulta indígena que le daría sustento. La transición hacia lo digital fue la única alternativa viable, dado el confinamiento y el aumento de casos de COVID-19 en ese momento.

En cuanto a los resultados, se garantizó que al menos siete ayuntamientos se integren con una o dos personas indígenas. De los ocho cargos obtenidos por personas indígenas, seis fórmulas fueron integradas por mujeres; dos de ellas, en las primeras regidurías de sus municipios y una en la primera sindicatura.

Sigue habiendo temas pendientes, por ejemplo, a pesar de la acción afirmativa, ninguna persona indígena alcanzó a acceder a una diputación en el Congreso estatal, pero hubo candidaturas con muy buen porcentaje de apoyo, lo cual conjugado con el formato local de asignación de representación proporcional (conocido coloquialmente como mejores perdedores) presenta buenas posibilidades para alcanzar una curul en un futuro.

Además, es importante resaltar que hoy la Ley Electoral local (2014, a. 144 bis 1) ya garantiza la postulación de las personas indígenas en las candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos del estado, retomando el criterio establecido por el IEEPC.

Este avance podría ser retomado para que otras entidades con baja concentración de población indígena puedan considerar algún criterio similar que les permita potenciar la inclusión de este grupo en la participación en la vida pública.

Por otra parte, si bien la cantidad de afrodescendientes es alta en el estado, creo que este es un buen caso para analizar las razones que justifiquen una acción afirmativa del tipo cuota, más allá de una mera cifra. Estimo necesario que se lleven a cabo ejercicios estadísticos y un diagnóstico especializado que permita avanzar con pasos firmes y sustentados en torno de esta temática.

En todo caso se han dado importantes avances que esperemos sigan presentando buenos resultados en favor de estos grupos cuya reivindicación histórica sigue siendo una tarea pendiente de la mayor relevancia.

## Fuentes de información

- Alanís Flores, G. J., & Rahim Foroughbakhch (2008). *Antiguos grupos étnicos del norte de Nuevo León y el uso de flora nativa*. Ciencia UANL, 11(2). Universidad Autónoma de Nuevo León. <https://www.redalyc.org/pdf/402/40211203.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Recomendación 1/2020*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (1917). [https://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (2022). [https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/nueva\\_constitucion\\_del\\_estado\\_de\\_nuevo\\_leon.pdf](https://www.nl.gob.mx/sites/default/files/nueva_constitucion_del_estado_de_nuevo_leon.pdf).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf).
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2020). *Acuerdo CEE/CG/13/2020. Protocolo para el Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada para la Implementación de Acciones Afirmativas en Materia de Representación Política Electoral de las Colectividades Integradas por Personas de Diferentes Pueblos Indígenas Asentados en el Estado de Nuevo León*. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/CEE-CG-13-2020.pdf>.

- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2020b). *Acuerdo CEE/CG/18/2020. Acuerdo por el que se adoptan medidas extraordinarias, motivadas por el virus SARS-COV-2, para llevar a cabo 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*. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-18-2020.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2020c). *Acuerdo CEE/CG/36/2020. Acuerdo por el que se determina la implementación de la acción afirmativa durante el proceso electoral 2020-2021*. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/ACUERDO%20CEE-CG-36-2020.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2020d). *Acuerdo CEE/CG/59/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano JDC 066/2020, que revoca en lo combatido al Acuerdo CEE/CG/36/2020*. <https://www.ceenl.mx/sesiones/2020/acuerdos/CEE-CG-59-2020.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2020e). *Resultados de los foros de consulta indígena*. [https://www.ceenl.mx/consulta/2020/consulta\\_indigena/misc/docs/Resultados.pdf](https://www.ceenl.mx/consulta/2020/consulta_indigena/misc/docs/Resultados.pdf).
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León (2021). *Sistema de Información de Apoyo a los Procesos de la Elección 2021 (SIAPE)*.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (2016). *Zona de Monumentos Arqueológicos Boca de Potrerillos*. Mediateca INAH. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/guia:536>.
- Instituto Nacional Electoral (2017). *Acuerdo INE/CG508/2017 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*. <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (2020). *Acuerdo INE/CG572/2020 por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>.



- del proceso electoral 2020-2021 CEENL. <https://www.ceenl.mx/educacion/documentos/2022/DemocraciaEnPuntoDeInflexion.pdf>.
- Lara Galicia, A. P. (2000). Boca de Potrerillos: un lugar cosmológico. *Actualidades Arqueológicas*, 21. EAM. [https://www.academia.edu/1042493/Divulgación\\_Boca\\_de\\_potrerillos\\_un\\_lugar\\_cosmológico](https://www.academia.edu/1042493/Divulgación_Boca_de_potrerillos_un_lugar_cosmológico).
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (2014). [https://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2022-03-%204](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2022-03-%204)
- Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León. (2012). [https://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20INDIGENAS%20Y%20AFROMEXICANAS%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2020-02-12](https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20LOS%20DERECHOS%20DE%20LAS%20PERSONAS%20INDIGENAS%20Y%20AFROMEXICANAS%20EN%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2020-02-12).
- Moreno Zúñiga, R., López Ruiz, F. E. & Picazzo Palencia, E. (2020). *La población afromexicana del estado de Nuevo León*. Humanitas. Anuario del Centro de Estudios Humanísticos, 47(2). Universidad Autónoma de Nuevo León. <https://humanitas.uanl.mx/index.php/ah/article/view/612/520>.
- Ramírez Almaraz, J. G. (2009). Monterrey Origen y Destino. *Los grupos indígenas en Monterrey*. Municipio de Monterrey. [https://issuu.com/monterrey/docs/tomo\\_1portadas](https://issuu.com/monterrey/docs/tomo_1portadas).
- Ramírez Navarro, B. S. & Wright, C. (2019). *Redes de defensa transnacionales frente a estructuras políticas federales. El caso afromexicano*. Razón Crítica, 6. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/razoncritica/article/view/1424>.
- Roiz Elizondo, A. (2022). Las acciones afirmativas en materia indígena en Nuevo León. En A. Roiz Elizondo (coord.), *Democracia en punto de inflexión*. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021. CEENL. <https://www.ceenl.mx/educacion/documentos/2022/DemocraciaEnPuntoDeInflexion.pdf>.
- Rojas Galván, J. (2016). El traslado de familias de indios tlaxcaltecas hacia la región norte de la Nueva Galicia (Virreinato de Nueva España). *Una política de colonización y pacificación del Imperio español de finales del siglo XVI*. HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local, 8(16). Universidad Nacional de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/historelo/article/view/55143/607>.
- Senado de la República (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf).
- Suárez Martínez, J. M. (2021). *Paradojas multiculturales y sujetos políticos. Un balance de la afrodiáspora en el territorio nacional mexicano en el periodo*



# Elecciones y nombramientos, los pueblos indígenas y afroamericanos de Oaxaca en la escena pública

Zaira Alhelí Hipólito López<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Resumen; II. Introducción; III. Antecedentes; IV. Diversidad poblacional en Oaxaca; V. Breve recuento de las elecciones y nombramientos en Oaxaca; VI. Reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos aplicables en Oaxaca; VII. Acciones afirmativas en el régimen de partidos políticos; VIII. Candidaturas independientes indígenas y afroamericanas; IX. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Resumen

El presente texto es de carácter analítico-descriptivo y pretende formular una breve radiografía de las transformaciones y reconfiguraciones históricas, jurídicas y sociales de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas y afroamericanos. Expone puntualmente los resultados, desafíos y pendientes de las acciones afirmativas implementadas para la elección de Diputaciones, Concejalías, así como las Candidaturas Independientes Indígenas y Afroamericanas, en el Proceso Electoral 2020-2021 y 2021-2022 en Oaxaca.

<sup>1</sup> Zapoteca xidza de la Sierra Norte de Oaxaca, habla, lee y escribe zapoteco. Magíster en Psicología Social-Comunitaria por la Pontificia Universidad Católica de Chile, estudiante en el Programa de Estudios Mesoamericanos, se ha desempeñado como docente universitaria y activista en procesos organizativos con mujeres, jóvenes e infancias indígenas. Las publicaciones en que ha colaborado: Irene después de los 26 y “La vocera” en 2019; Pensar en comunidad: Buenas prácticas para la participación política de las mujeres en el Rincón Xidza (2019); Ndiya: Material Interactivo para una Justicia Intercultural (2016), Diagnóstico: Salud y Medicina tradicional en el Rincón xidza (2016), Manual de buenas prácticas Mayordomía de saberes: Mujeres indígenas trabajando Juntas (2015), entre otros.



2008, conversación) que legitimaban el poder político y el sistema tributario de bienes y servicios (Ordóñez, *Ídem*).

Posteriormente, expertos como Doesburg (2008), Jansen (2008) y Oudijk (2002) afirman que con la expansión mexicana produjo una serie de alianzas, expansiones, reconfiguraciones del control político, pero, sin alterar la integridad de los señoríos, en este momento, “varias áreas geográficas adquieren el uso de la denominación en náhuatl” (Ordóñez, 2000, p.71). Con la llegada de los europeos, en la conquista, se produjeron reconfiguraciones sociales, económicas y políticas, iniciando por las congregaciones, las encomiendas, corregimientos, repúblicas de indios e intendencias. Cabe destacar que, durante el virreinato, a los pueblos indígenas se les reconocía como sujetos de derecho, por lo tanto, contaban con un alto margen de autonomía, de manera que los caciques históricos locales mantuvieron el control, al mismo tiempo que, se fueron transformando y adaptando a las nuevas condiciones históricas, geográficas y políticas.

Las adaptaciones y reconfiguraciones de los pueblos indígenas se han estudiado a partir de las fuentes documentales creadas por los pueblos, sus gobernantes, caciques y frailes, mismos que, se componen de códices, lienzos, tiras, algunos con glosas en lengua, vocabularios y artes en lenguas mesoamericanas, 93 manuscritos originales, 68 copias, la mayoría provenientes de Oaxaca, y que han sido declaradas patrimonio del mundo por la UNESCO (INAH, 2022); adicionalmente, los documentos producidos entre los siglos XVI, XVII y XVIII en lenguas indígenas Oudijk afirma que “constituyen fácilmente en más de 10,000”<sup>2</sup> (p. 208) los cuales se encuentran localizados en diferentes Archivos Históricos<sup>3</sup>.

### 3.1 Sistema de justicia en el periodo virreinal

El estudio de las fuentes judiciales de las jurisdicciones de Villa Alta y Tespocolula, son los archivos del periodo virreinal mejor conservados a partir de los cuales es posible establecer un patrón de la forma en la que se impartía justicia en este periodo, en el diagrama 1 se puede observar su funcionamiento:

Como se puede apreciar en la propuesta planteada en el diagrama, el sistema muestra dos jurisdicciones, la indígena y la española, el tipo de faltas y su ámbito de aplicación, el proceso de impugnación y un aspecto muy relevante, la presencia de intérpretes, quienes desempeñaban distintas funciones dependiendo de su nivel de actuación, fueron simultáneamente escribanos, productores de texto, intermediarios, intérpretes, sin duda, una figura transcendente en los procesos y litigios en la Nueva España.

2 El proyecto Satnu, trabaja intensamente en su digitalización, paleografía y traducción.

3 El Archivo de Indias en Sevilla, el Archivo General de la Nación, Archivos Históricos, Archivos Agrarios, Archivos municipales, comunales y/o ejidales. En bibliotecas públicas y privadas, en manos de particulares, etc.





la terminología responde a las posturas políticas, desde el Estado mexicano se denomina indígenas, desde las ciencias sociales, etnias, desde los movimientos sociales hay quienes prefieren pueblos originarios y/o naciones indígenas, desde quienes pertenecen a pueblos indígenas se prioriza la auto denominación en la propia lengua, aspecto que confirma una vez más que, la evolución política y cultural del territorio permanece en constante evolución.

#### IV. Diversidad poblacional en Oaxaca

Los primeros textos que describieron la vida, organización y cultura de los pueblos indígenas fueron las denominadas Relaciones Geográficas del Siglo XVI, se registran los Tomos I y II para Antequera. Durante el Porfiriato, el Dr. Antonio Peñafiel Barranco ocupó el cargo de “Director General de Estadística, desde donde desarrolló proyectos investigativos respecto a la diversidad cultural, la arqueología, la historia, la lengua, los censos nacionales y de población, entre otros” (Ortiz, 2018. Párr. 3), estas fuentes constituyen el antecedente de producción de datos que actualmente efectúa el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Censo 2020, INEGI).

La población total del Estado de Oaxaca representa el 33% de la población nacional, su población es mayoritariamente femenina, 52.2%, es decir hay 91 hombres por cada 100 mujeres. Cerca de la mitad de su población tiene 28 años, el 99.1% de las mujeres y 97.5% es población económicamente ocupada. Del total poblacional, el 57.2% cuenta con educación básica terminada y el 6.6% registra alguna discapacidad.

**Tabla 1. Diversidad de población**

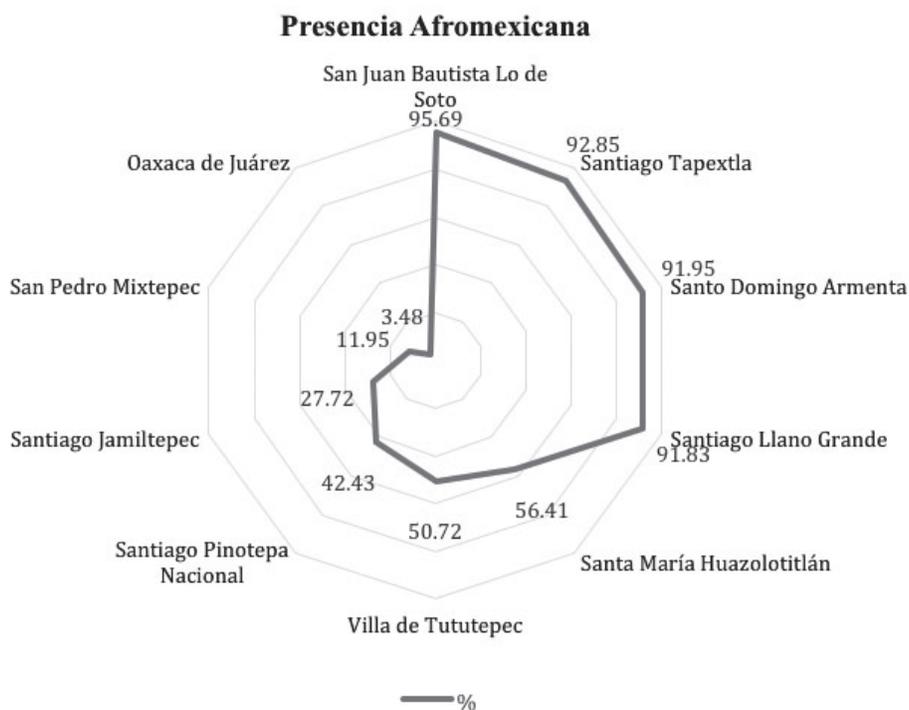
	Cifra	%	Fuente
Número de habitantes	4,132,148		<a href="https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P">https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P</a>
Población hablante de lengua indígena	1,221,555	31.18	
Población que se autoadscribe afro-mexicana	Total:194,474 M: 99,781 H: 94,693	4.71%	
Población que se autoadscribe indígena	7 de cada 10	69.2%	<a href="https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&amp;fecha=27/12/2021#gsc.tab=0">https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639419&amp;fecha=27/12/2021#gsc.tab=0</a>

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo 2020 y de la elaboración propia con base en el Panorama Sociodemográfico de Oaxaca INEGI.





**Gráfica 2. Municipios con mayor presencia afroamericana en Oaxaca**

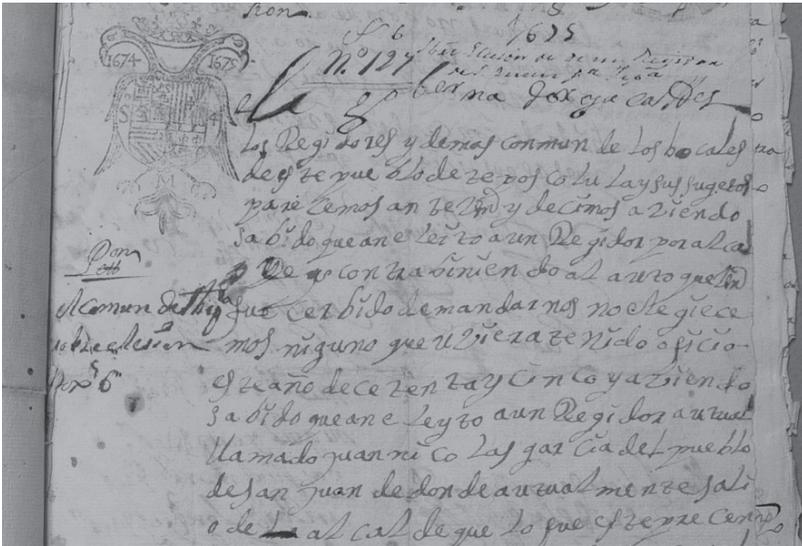


Fuente: Elaboración propia con base en el Panorama Sociodemográfico de Oaxaca.

Del total de población que se considera afroamericana o afrodescendiente 2.41 son mujeres y 2.29 hombres, en consecuencia, persiste la necesidad de realizar análisis para comprender mejor las dinámicas de esta población en materia electoral.

## V. Breve recuento de las elecciones y nombramientos en Oaxaca

Durante un primer registro y digitalización personal del extinto Archivo Histórico Judicial de Oaxaca, se ubicó un documento que hace referencia a las elecciones en Teposcolula, en el cual comparecen los regidores y comunes vocales del pueblo de Teposcolula y sujetos refieren haber elegido como Alcalde a Juan Nicolás García regidor del pueblo de San Juan, contraviniendo el mandato de no elegir a nadie que hubiere tenido cargo antes de 1675, por ello, piden se nombre a Pedro Andrade de San Vicente como alcalde (fotografía 1).



Fotografía 1. Fuente: Digitación propia del AHJO, Civil, elecciones 1675, legajo 14, expediente 28.1 fojas 4, Archivo Histórico Judicial de Oaxaca. Digitalización propia.

Los regidores y demás comun de los bocales de este pueblo de Teposcolula y sus Sujetos parecemos an te V[estra] M[erced] y decimos a ziendo sabido que an e leito un Regidor pot alcalde y contraviniendo al auto que tenia fue Cerbido de mandarnos no este giecemos ninguno que uviera servido oficio este año de cezentaycinco ya siendo sabido que ane leyto a un Regidor actual llamado Juan nicolas garcia del pueblo de San Juan de donde atualmente salio de alcalde que lo fuese presente año y es usanca en ese los nazalales gozar desus felas sacando una alcade de no del pueblo que ce cige sino de otro y... (1675, legajo 14, expediente 28.1 p.4. AHJO Paleografía y trascripción textual propia).

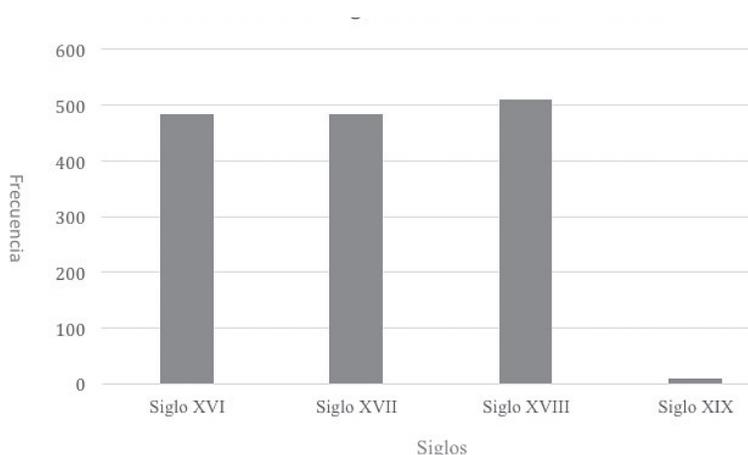
En el extracto del documento se pueden interpretar las primeras tensiones entre las disposiciones normativas y las decisiones de las alcaldías mayores y sus pueblos sujetos, escenario que se replica y mantiene su continuidad a lo largo de la historia, la forma en que las autoridades de Teposcolula en 1675 responden a la normativa, de evitar nombrar a persona que hubiere servido el mismo año, con una contrapropuesta, que intenta corregir la práctica y resultado de elección comunitaria para cumplir con las disposiciones en la Nueva España, podríamos estar hablando de la primera sustitución de una persona electa, lo cual, alude a los pactos, negociaciones y adaptaciones que establecen los pueblos indígenas durante todo el periodo virreinal con

la corona española, no obstante, el estudio de este documento, no puede agotarse en el presente texto.

La literatura y el cine, incluso más que la historiografía de los pueblos originarios, han sido los dispositivos para la construcción de narrativas en torno al papel que desempeñaron las y los “indios” y/o “indígenas” durante el periodo independentista, las facciones elegidas durante la revolución mexicana, incluso el papel de Benito Juárez y su relación con los pueblos. La consolidación del Estado-nación se representa y aglutina a través de las fotografías, los relatos de los viajeros, particularmente la producción cinematográfica, construye la idea artificial de la “mexicanidad” de los siglos XIX y XX.

Otra de las transformaciones negativas para los pueblos indígenas durante los XIX y XX destaca lo señalado por Doesburg<sup>6</sup> (2016) al relacionar la pérdida de la lengua indígena con el inicio del Estado Nación Mexicano, esta afirmación se confirma con los datos estadísticos, puesto que, al final de periodo virreinal se registraban mayor diversidad de lenguas, con un aproximado de casi el 60% de hablantes, el cual sufre un declive estrepitoso en el Censo del 2010 alcanzando el 6%, cifra que se sostiene el Censo 2020 (6.1%). Adicionalmente, dejan de producirse textos en lenguas indígenas y en consecuencia los intérpretes desaparecen en el ámbito de impartición de justicia, a partir de los registros históricos se puede observar este cambio (Gráfica 3).

**Gráfica 3. Documentos en lenguas de Oaxaca en 400 años en Oaxaca**



Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en el Repositorio Filológico Mesoamericano.

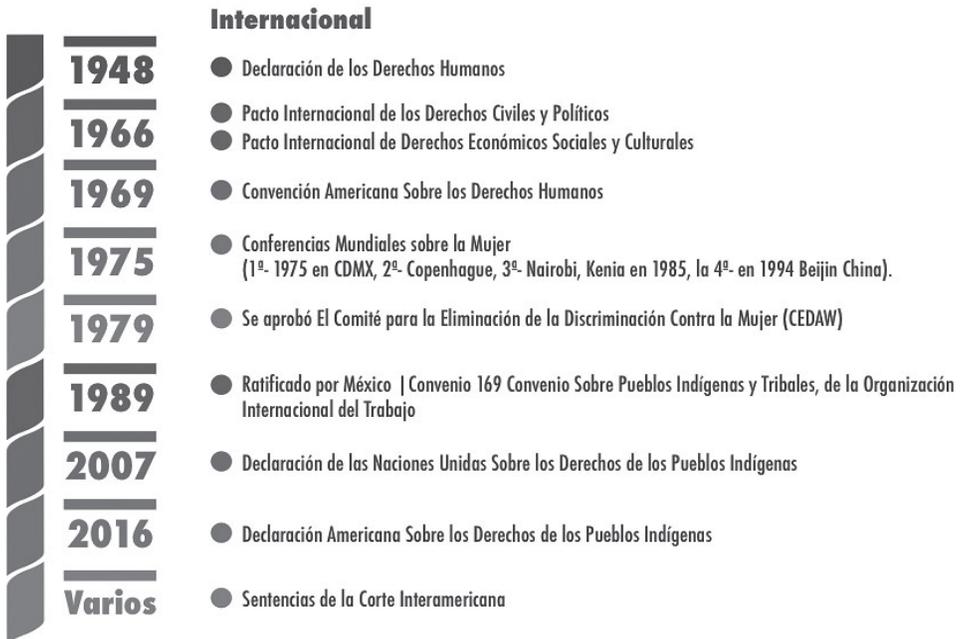
6 Conversación personal en 2016.



Después de un largo periodo de reacomodos políticos, a finales del Siglo XX, en 1994 irrumpe en la escena pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que coloca en el centro de la discusión las demandas y exigencias de los pueblos indígenas en México y la implementación de los documentos ratificados por el Estado mexicano varios años antes, este momento transforma las relaciones del Estado con los pueblos y comunidades indígenas, así comienza a construirse un robusto cuerpo normativo para la protección y garantía de la autonomía y libre determinación los pueblos y comunidades indígenas como se observa en la siguiente línea del tiempo:

## VI. Reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos aplicables en Oaxaca

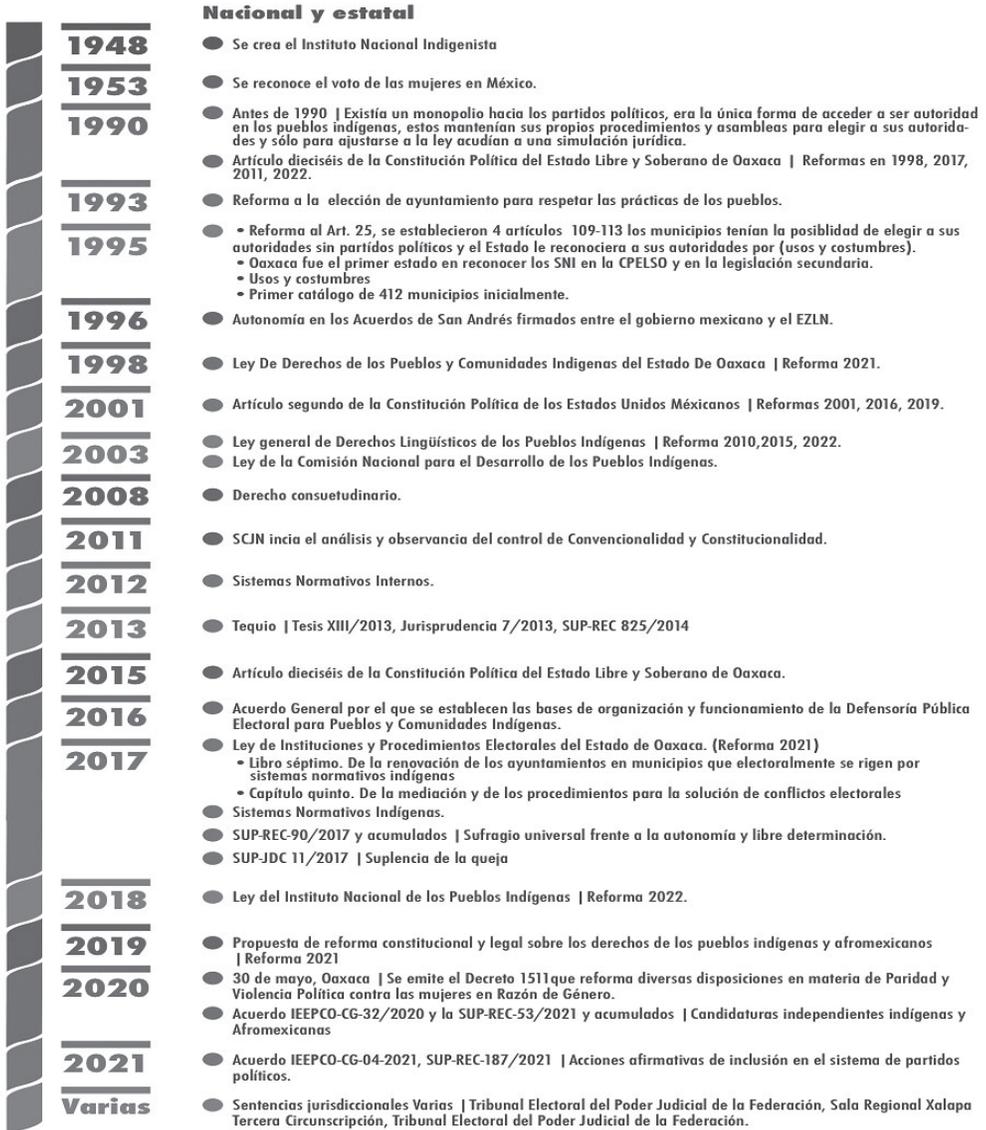
Figura 1. Línea del tiempo de instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas y afroamericanos



Fuente: Elaboración propia.



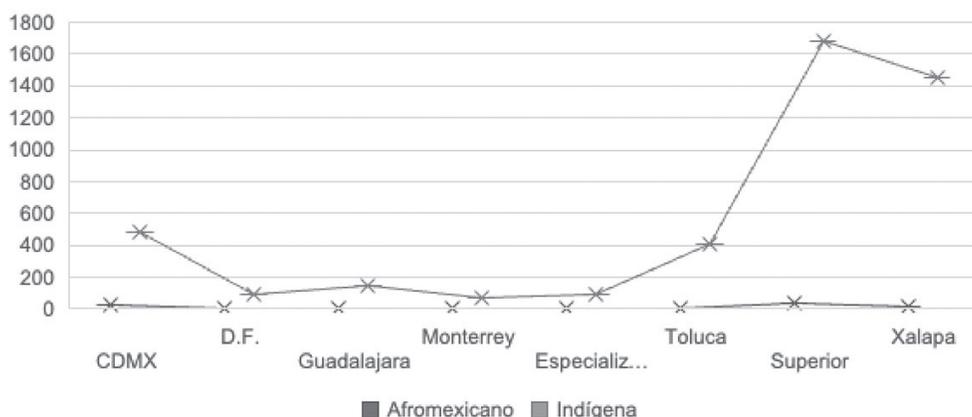
**Figura 2: Línea del tiempo de instrumentos nacionales y locales en materia de pueblos indígena y afroamericano**



Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, los pueblos indígenas con su activa participación en demandas y exigencias han contribuido sustancialmente a la transformación de su relación con el Estado, los cambios producidos en este han sido resultado de activistas, pensadores, defensores y de una articulación de movilizaciones importantes, otros han sido producto de sentencias históricas para la igualdad, con el reconocimiento y respeto a la diferencia.

**Gráfica 4. Sentencias del TEPJF para pueblos indígenas y afroamericanos**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TEPJF.

La distribución de sentencias respecto a pueblos indígenas y afroamericanos permite apreciar que del total de sentencias disponibles en la página web para consulta de sentencias del TEPJF, 75 corresponden a población afroamericana y 4418 a pueblos indígenas, las salas que más frecuencia registran para los primeros son CDMX y Sala Superior, mientras que, para los segundos, son: Sala Superior, Xalapa, Toluca y CDMX, respectivamente.

La Sala regional con mayor concentración de asuntos en materia de pueblos indígenas es Sala Xalapa, con un 32.7% y ello responde a la mayor concentración de esta población en el sur sureste del país. Asimismo, resulta interesante observar la distribución de los procesos de judicialización en materia electoral, la población afroamericana alcanza el 42% de los asuntos, en tanto que el 38% de impugnaciones corresponden a los pueblos indígenas.

El Estado mexicano cuenta con instrumentos jurídicos robustos, no obstante, el desafío en la brecha de implementación de los derechos ya reconocidos es amplio y profundo. Sin embargo, la materia electoral parece constituirse en la esfera de

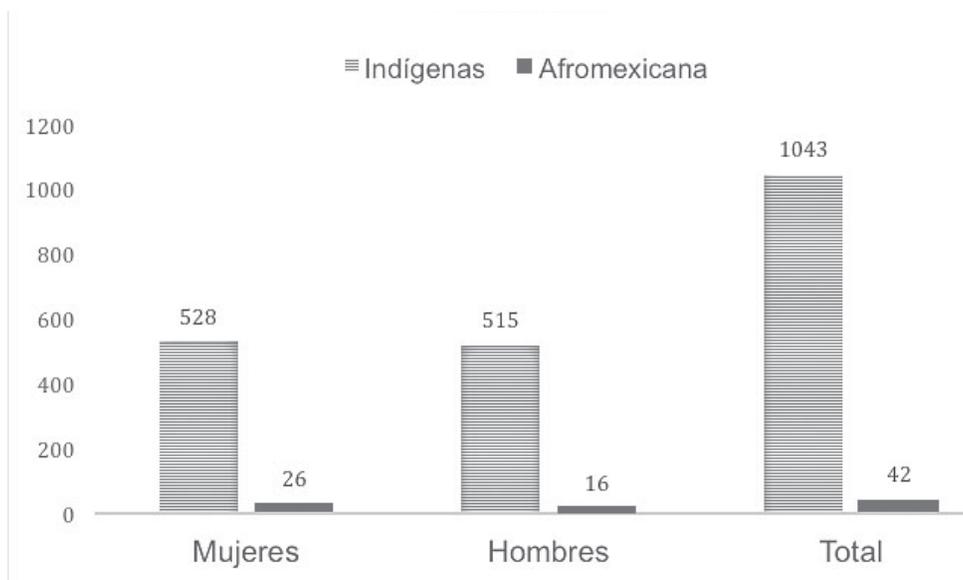




## 7.2 Concejalías

La acción afirmativa en concejalías se estableció que por cada segmento de competitividad se registrarían 35% de personas indígenas y/o afromexicanas, así se registraron con esta autoadscripción 4,520 personas, de las cuales resultaron electas 1,043 indígenas y 42 afromexicanas, como se aprecia en la gráfica 5:

**Gráfica 5. Mujeres y hombres electos que se autoadscriben indígenas y afromexicanas**

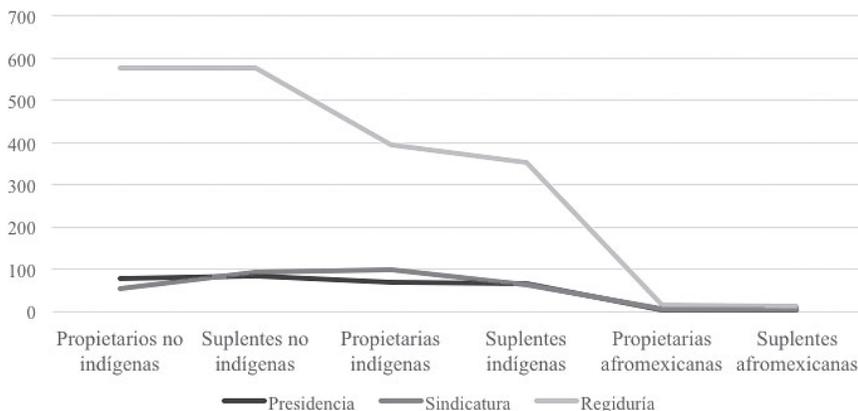


Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO.





**Gráfica 6. Comparativo por autoadscripción indígena y afroamericana**



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO

Finalmente, resulta paradójico que las acciones afirmativas planteadas en el acuerdo<sup>10</sup> del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEP- CO, 2021) y la resolución<sup>11</sup> favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021) a quienes menos benefició fue a las mujeres indígenas y afro- mexicanas que defendieron su derecho a ser votadas. Tan es así que ninguna de las que impugnaron fue postulada o accedió al cargo por esta vía, sin duda un tema pendiente de regulación para las instituciones electorales.

## VIII. Candidaturas independientes indígenas y afroamericanas

La segunda acción afirmativa de largo alcance que implementó el OPLE de Oaxaca fueron las denominadas Candidaturas Independientes Indígenas y Afroamericanas, las cuales, luego de una larga y acalorada discusión en el Consejo General de Oaxaca, estas fueron diseñadas y plasmadas en el Acuerdo IEEPCO-CG-32/2020<sup>12</sup>.

La figura de la Candidatura Independiente Indígena y Afroamericana se construyó a partir del estudio de tres casos emblemáticos de pueblos originarios ante la Corte Interamericana: Saramaka vs Surinam; Kaliña y Loncono vs Surinam; 3) Yatama Vs Nicaragua, este último concentra el razonamiento jurídico en que los Estados deben asegurar la participación de miembros de comunidades indígenas en

10 Para mayor información, consúltese el acuerdo IEEPCO-CG-04-2021 en las fuentes de información.

11 Para mayor información, consúltese la resolución SUP-REC-187/2021 en las fuentes de información.

12 Para mayor información, consúltese el acuerdo IEEPCO-CG-32/2020 en las fuentes de información.



**Tabla 6. Postulantes a las candidaturas independientes indígenas y afromexicanas**

Cargo	Municipios	Autoadscripción
Presidencias municipales	Tamazulápam del Progreso.	Mixteco
	Putla Villa de Guerrero	Mixteco y afroindígena
	Villa de Zaachila	zapoteco
Gubernatura	Sierra Norte Zapoteca	zapoteco
	Mixteca	Mixteco

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO.

La inclusión de esta medida produjo cambios como consecuencia del mismo escenario, a nivel lingüístico no eran candidatos, eran postulados, uso el masculino porque únicamente se registraron varones, las mujeres manifestaron que preferían resguardarse dado el racismo que impera en el Estado y el País, lo cual se puede co-tejar con la experiencia previa de María de Jesús Patricio “Marichuy” postulada por el Congreso Nacional Indígena para el proceso en el que se elegiría a la Presidencia de la República en 2018.

Se modificó el registro en el sistema de Resultados Preliminares Electorales, puesto que no era medida homogeneizante y requería de ajustes; las boletas electorales por primera vez registraron Candidaturas Independientes Indígenas y una persona afroindígena, la deuda con los pueblos afromexicanos permanece.

Ninguno de los postulados obtuvo el triunfo en la elección para el que fueron nombrados por sus asambleas, no obstante, uno de los candidatos a la gubernatura sin presupuesto y con una campaña basada en las dinámicas comunitarias consiguió siete mil 155 votos, es decir, 1.99% de la votación, que en 2022 alcanzó el 38% de participación ciudadana en Oaxaca.

## IX. Reflexiones finales

Hace 500 años, desde la caída de Tenochtitlán, los pueblos indígenas y el pueblo afromexicano han hecho parte voluntaria e involuntaria de la construcción del Estado-nación mexicano. La relación históricamente ha sido tensa, conflictiva, adaptativa, negociada y, en los últimos tiempos, un escenario de pugna para construir pactos de inclusión, por ello, la legislación respecto a estas poblaciones es resultado de un entramado complejo de retroalimentaciones y desafíos mutuos.

Durante el periodo virreinal, se observa un sistema de jurisdicciones que permite a la población indígena defenderse en conflictos, delitos o pugnadas, como sujetos de derecho, lo que contribuyó a la presencia de intérpretes, los cuales desarrollaban



dentes en otros estados, entre otras; e) la interseccionalidad para validar las acciones afirmativas en las postulaciones realizadas por los partidos políticos.

La amplia diversidad cultural y lingüística de Oaxaca coloca a las instituciones de Estado en un enorme desafío para reducir la brecha de implementación de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y/o afro-mexicanos, particularmente en un escenario en donde la lengua ya no es en esencia el marcador para construir la diferencia, a partir de los resultados del Censo 2020, se requerirán de medidas especiales que garanticen una mayor protección institucional, si se quiere seguir preservando las lenguas originarias como patrimonio de la humanidad.

## Fuentes de información

- Archivo Histórico Judicial del Estado de Oaxaca (1675). *Sección Teposcolula Civil, elecciones*. Legajo 14, expediente 28.1, fojas 4.
- Acuña, R. (Ed.) (1984). Relaciones geográficas del siglo XVI: *Antequera* (Tomo I y II). Universidad Autónoma de México. <http://ru.ia.unam.mx:8080/xmlui/handle/10684/71>.
- Congreso del Estado de Oaxaca (2022). Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca. [https://congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion\\_estatal/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_de\\_Oaxaca\\_\(Dto\\_ref\\_578\\_aprob\\_LXV\\_Legis\\_16\\_mzo\\_2022\\_PO\\_15\\_15a\\_secc\\_9\\_abr\\_2022\).pdf](https://congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_(Dto_ref_578_aprob_LXV_Legis_16_mzo_2022_PO_15_15a_secc_9_abr_2022).pdf).
- Doesburg, S. (2008). *Pictografía y escritura alfabética en Oaxaca*. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca.
- Doesburg, S. (2021). *La luz de la milpa: arte en vidrio*. Boletín FAHHO Digital, (6). <https://fahho.mx/la-luz-de-la-milpa-arte-en-vidrio/>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2020). Acuerdo IEEPCO-CG-32-2020. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2020/IEEPCOCG322020.pdf>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (2021). *Acuerdo IEEPCO-CG-04-2021*. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCOCG042021.pdf>.
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (s.f.) *Códices*. <https://www.codices.inah.gob.mx/pc/index.php>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022a). *Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas Oaxaca*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_PueblosInd22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf).



# Los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en el estado de Puebla, avances y desafíos

Sofía Marisol Martínez Gorbea<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Características y distribución de la población indígena en el estado de Puebla y consultas indígenas; III. Situación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en el estado de Puebla; IV. Situación de la participación de las mujeres indígenas; V. Estado actual de la participación política de las personas indígenas en Puebla; VI. Conclusión; Bibliografía.

## I. Introducción

El tema de los derechos humanos de las personas indígenas en nuestro país sigue siendo una asignatura pendiente para el estado mexicano, a pesar de que su presencia sigue siendo considerable en el país, son un grupo altamente discriminado. Según los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en 2020 había en México 7,177, 185 personas de 5 años y más que hablaban alguna lengua indígena. No obstante, los pueblos y comunidades indígenas enfrentan diversas problemáticas económicas y sociales como altos niveles de pobreza, desempleo, bajos niveles de escolaridad y alta marginación. Otro problema al que se enfrentan es la falta de representación política en los congresos federal y locales, ya que se puede decir que es prácticamente inexistente (De la Rosa Jaimes, 2010 citado por Wright *et. al* 2018, p. 6).

1 Maestra en Sociología. Consejera electoral del Instituto Electoral del Estado y presidenta de la Comisión de Igualdad y No Discriminación.

A pesar de que se ha intentado resarcir ese daño, a través de reformas constitucionales, la de 1992 a los artículos 4 y 27 y la de 2001 también al artículo 2.º, pero ya con mayor calado, siguen viviendo en condiciones de discriminación. Según lo que quedó establecido en el artículo 2.º, la nuestra, es una nación que reconoce su composición pluricultural, y que está sustentada originalmente en los pueblos indígenas. El apartado B del mismo artículo señala que “la federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria,

establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 3-4)

Sin embargo, estas disposiciones legales no se han traducido en una mejora real en sus condiciones de vida, ni les han garantizado el goce sustantivo de sus derechos, por el contrario, los pueblos indígenas siguen siendo uno de los grupos sociales más vulnerados y discriminados en muchos aspectos. Como ya se señaló líneas arriba, uno de ellos es, su poca o nula participación en el ámbito político, lo que ha incidido en la falta de presencia de estos grupos en los órganos de representación popular, órganos de gobierno y, en general, en los espacios de toma de decisiones. Lo anterior, a su vez, les ha quitado la posibilidad de incidir y opinar sobre los temas de su interés y que afectan su entorno inmediato.

Cabe señalar, que uno de los principales obstáculos para generar políticas públicas y acciones para atender las necesidades de este sector de la población -además de la voluntad política- es la falta de datos precisos sobre la cantidad de personas indígenas en nuestro país y su distribución espacial. No obstante, la lengua indígena ha sido considerada como un indicador para cuantificar a este sector de la población en nuestro país, a partir del número de personas hablantes de alguna lengua indígena.

Para el estado de Puebla podemos señalar que a partir del estadístico del Censo de Población y Vivienda 2020, denominado *Tabulados del cuestionario Básico del apartado “Etnicidad”*, que recabó la información relacionada con la población de 3 años y más por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de habla indígena, el INEGI cuantificó una población indígena en el estado de Puebla de 615,622 personas, cantidad que significa el 9.9% de la población total de territorio poblano. (INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabuladores del Cuestionario Básico del apartado Etnicidad).



Como se señaló anteriormente, de acuerdo con los datos del INEGI, en Puebla hay 615,622 personas mayores de 3 años de edad que hablan alguna lengua indígena, siendo las lenguas más habladas en la entidad: Náhuatl, Totonaco, Mazateco y Popoloca.

**Tabla 1. Población total en la entidad, población hablante de lengua indígena y población afrodescendiente**

Población según sus características	Total	Porcentaje
Número de habitantes en el estado de Puebla (según datos del Censo de Población 2020)	6,583,278	100%
Población que habla una lengua indígena en Puebla (según datos del Censo de Población 2020)	615,622	9.9%
Porcentaje de población que se auto adscribe afrodescendiente (según datos del Censo de Población 2020)	113,945	1.7%

Fuente: INEGI (2020).

**Tabla 2. Lenguas predominantes en la entidad**

Lengua indígena	Población hablante
Náhuatl	453,162
Totonaco	104,194
Mazateco	18,169
Popoloca	15,723

Fuente: INEGI (2020).

Con el objetivo de ubicar a los municipios indígenas en el estado, se tomó como referencia la metodología elaborada por la otrora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas —conforme al Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas—.

La CDI clasificó seis tipos de municipios en relación con la población indígena que contienen (Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México

2015, Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, p.12) la cual sirvió de referencia para cuantificar la estimación de dicha población en los municipios que integran al estado de Puebla, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020 levantado por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

### **Municipios indígenas del estado de Puebla (tipo A)**

Con base en la tipología desarrollada por la CDI, fue posible construir indicadores específicos sobre la población indígena y analizar sus diferentes aproximaciones por tipo de municipios, según concentración de población indígena, y grupos etnolingüísticos. En este sentido, se pudo identificar que en el estado de Puebla existen 23 municipios indígenas del (tipo A), que representan el 10.59% de los municipios que conforman al estado de Puebla, y cuya característica principal es que cuentan con 70% y más de población indígena.

El nombre de los municipios y sus características principales se puede identificar en la tabla 3:

Tabla 3. Municipios indígenas (tipo A) con 70% y más de población indígena

Nombre del Municipio	Población total	Hombres	%	Mujeres	%	Población indígena	Hombres	%	Mujeres	%	% de población indígena
Ahuacatlán	13,625	6,410	47.05	7,215	52.95	11,271	5,275	46.80	5,996	53.20	82.72
Camocuautla	2,606	1,279	49.08	1,327	50.92	2,526	1,242	49.17	1,284	50.83	96.93
Caxhuacan	3,619	1,721	47.55	1,898	52.45	2,866	1,339	46.72	1,527	53.28	79.19
Coatepec	736	354	48.10	382	51.90	578	270	46.71	308	53.29	78.53
Coyomeapan	13,821	6,454	46.70	7,367	53.30	13,000	6,081	46.78	6,919	53.22	94.06
Eloxochitlán	13,464	6,592	48.96	6,872	51.04	11,900	5,812	48.84	6,088	51.16	88.38
Huehuetla	16,216	7,911	48.79	8,305	51.21	13,706	6,684	48.77	7,022	51.23	84.52
Hueyapan	12,261	5,828	47.53	6,433	52.47	10,126	4,789	47.29	5,337	52.71	82.59
Hueytlalpan	5,643	2,759	48.89	2,884	51.11	4,685	2,255	48.13	2,430	51.87	83.02
Huitzilán de Serdán	14,850	7,530	50.71	7,320	49.29	11,214	5,708	50.90	5,506	49.10	75.52
Atlequizayan	2,513	1,166	46.40	1,347	53.60	2,371	1,093	46.10	1,278	53.90	94.35
Ixtepec	6,526	3,145	48.19	3,381	51.81	5,979	2,872	48.03	3,107	51.97	91.62
Naupan	8,778	4,073	46.40	4,705	53.60	7,224	3,299	45.67	3,925	54.33	82.30
Olintla	11,279	5,483	48.61	5,796	51.39	10,343	5,035	48.68	5,308	51.32	91.70
San José Miahuatlán	13,314	6,328	47.53	6,986	52.47	10,561	4,950	46.87	5,611	53.13	79.32
San Sebastián Tlacotepec	12,422	6,093	49.05	6,329	50.95	10,759	5,288	49.15	5,471	50.85	86.61
Tepango de Rodríguez	3,936	1,809	45.96	2,127	54.04	3,142	1,444	45.96	1,698	54.04	79.83
Tepetzintla	9,728	4,589	47.17	5,139	52.83	8,766	4,126	47.07	4,640	52.93	90.11

Xochitlán de Vicente Suárez	12,269	5,894	48.04	6,375	51.96	9,237	4,405	47.69	4,832	52.31	75.29
Zapotitlán de Méndez	5,415	2,664	49.20	2,751	50.80	3,845	1,898	49.36	1,947	50.64	71.01
Zongozotla	4,352	2,114	48.58	2,238	51.42	3,643	1,780	48.86	1,863	51.14	83.71
Zoquiapan	2,357	1,095	46.46	1,262	53.54	1,669	752	45.06	917	54.94	70.81
Zoquitlán	19,091	9,121	47.78	9,970	52.22	17,848	8,497	47.61	9,351	52.39	93.49
<b>Total</b>	<b>208,821</b>	<b>100,412</b>	<b>48</b>	<b>108,409</b>	<b>52</b>	<b>177,259</b>	<b>84,894</b>	<b>48</b>	<b>92,365</b>	<b>52</b>	<b>85</b>

Fuente: INEGI (2020).



## **Municipios indígenas del estado de Puebla (tipo B)**

La característica principal de este tipo de municipios es que cuentan con una población indígena con un porcentaje que se ubica entre el 40 y 69.9%. En el estado de Puebla se pudo identificar a 23 municipios que cuentan con esta característica, lo que equivale al 10.59% del total del territorio poblano, el detalle de los municipios y la población se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Municipios indígenas (tipo B) con 40 y 69.9 de población indígena**

Nombre del Municipio	Población total	Hombres	%	Mujeres	%	Población indígena	Hombres	%	Mujeres	%	% de población indígena
Ajalpan	69,932	33,742	48.25	36,190	51.75	33,580	16,103	47.95	17,477	52.05	48.02
Altepeixi	21,371	10,273	48.07	11,098	51.93	9,804	4,556	46.47	5,248	53.53	45.88
Amixtlán	4,549	2,125	46.71	2,424	53.29	2,966	1,336	45.04	1,630	54.96	65.20
Cuautempan	9,239	4,402	47.65	4,837	52.35	6,050	2,838	46.91	3,212	53.09	65.48
Cuetzalan del Progreso	47,177	22,803	48.33	24,374	51.67	32,729	15,748	48.12	16,981	51.88	69.37
Chiconcuautla	16,209	7,858	48.48	8,351	51.52	10,306	4,861	47.17	5,445	52.83	63.58
Chigmecatitlán	1,183	522	44.13	661	55.87	772	335	43.39	437	56.61	65.26
Hermenegildo Galeana	6,647	3,195	48.07	3,452	51.93	4,516	2,141	47.41	2,375	52.59	67.94
Huatlatlauca	5,843	2,644	45.25	3,199	54.75	3,576	1,578	44.13	1,998	55.87	61.20
Jonotla	4,228	2,057	48.65	2,171	51.35	2,396	1,154	48.16	1,242	51.84	56.67
Jopala	11,421	5,434	47.58	5,987	52.42	5,407	2,572	47.57	2,835	52.43	47.34
Pahuatlán	19,047	9,033	47.42	10,014	52.58	9,474	4,364	46.06	5,110	53.94	49.74
San Felipe Tepatlán	3,595	1,735	48.26	1,860	51.74	2,258	1,070	47.39	1,188	52.61	62.81
San Gabriel Chilac	15,042	7,130	47.40	7,912	52.60	6,438	2,972	46.16	3,466	53.84	42.80
San Jerónimo Xayacatlán	3,467	1,664	48.00	1,803	52.00	1,504	687	45.68	817	54.32	43.38
Santa Catarina Tlaxi-pan	723	367	50.76	356	49.24	419	202	48.21	217	51.79	57.95
Teopantlán	3,664	1,637	44.68	2,027	55.32	2,476	1,083	43.74	1,393	56.26	67.58

Tlaola	19,116	9,202	48.14	9,914	51.86	9,924	4,730	47.66	5,194	52.34	51.91
Tuzamapan de Galeana	5,650	2,772	49.06	2,878	50.94	2,550	1,229	48.20	1,321	51.80	45.13
Xayacatlán de Bravo	1,507	689	45.72	818	54.28	604	262	43.38	342	56.62	40.08
Yaonáhuac	7,526	3,493	46.41	4,033	53.59	3,566	1,592	44.64	1,974	55.36	47.38
Zautla	19,493	9,179	47.09	10,314	52.91	7,876	3,494	44.36	4,382	55.64	40.40
Zinacatepec	17,439	8,289	47.53	9,150	52.47	7,412	3,503	47.26	3,909	52.74	42.50
<b>Total</b>	<b>314,068</b>	<b>150,245</b>	<b>48</b>	<b>163,823</b>	<b>52</b>	<b>166,603</b>	<b>78,410</b>	<b>47</b>	<b>88,193</b>	<b>53</b>	<b>53</b>

Fuente: INEGI (2020).

## **Municipios con presencia de población indígena en el estado de Puebla (tipo C)**

Este tipo de municipios se distinguen porque la población indígena es igual o mayor a 5,000 personas, los cuales se consideran de interés porque cuentan con un volumen importante de la población en términos absolutos. En el estado de Puebla se identificaron 13 municipios con esta característica, lo que equivale a 5.99% del total de la población de la entidad poblana. La información se presenta en la tabla 5:

**Tabla 5. Municipios indígenas (tipo C) igual o mayor a 5,000 personas**

Nombre del Municipio	Población total	Hombres	%	Mujeres	%	Población indígena	Hombres	%	Mujeres	%	% de población indígena
Atempan	27,772	13,286	47.84	14,486	52.16	8,138	3,694	45.39	4,444	54.61	29.30
Coxcatlán	19,619	9,248	47.14	10,371	52.86	6,780	3,231	47.65	3,549	52.35	34.56
Chichiquila	25,140	12,352	49.13	12,788	50.87	5,247	2,425	46.22	2,822	53.78	20.87
Huauchih-nango	98,467	46,023	46.74	52,444	53.26	19,851	9,056	45.62	10,795	54.38	20.16
Pantepec	17,584	8,440	48.00	9,144	52.00	5,897	2,775	47.06	3,122	52.94	33.54
Puebla	1,623,318	774,671	47.72	848,647	52.28	49,806	24,006	48.20	25,800	51.80	3.07
Tehuacán	310,971	146,128	46.99	164,843	53.01	26,951	11,865	44.02	15,086	55.98	8.67
Teziutlán	98,851	46,266	46.80	52,585	53.20	6,471	3,133	48.42	3,338	51.58	6.55
Tlacotepec de Benito Juárez	50,705	23,665	46.67	27,040	53.33	11,528	5,262	45.65	6,266	54.35	22.74
Tlaltlauquitepec	52,639	25,123	47.73	27,516	52.27	9,199	4,293	46.67	4,906	53.33	17.48
Vicente Guerrero	24,695	11,512	46.62	13,183	53.38	7,850	3,530	44.97	4,320	55.03	31.79
Zacapoaxtla	54,682	25,540	46.71	29,142	53.29	18,139	8,346	46.01	9,793	53.99	33.17
Zacatlán	82,377	38,993	47.33	43,384	52.67	8,354	3,679	44.04	4,675	55.96	10.14
<b>Total</b>	<b>2,486,820</b>	<b>1,181,247</b>	<b>48</b>	<b>1,305,573</b>	<b>52</b>	<b>184,211</b>	<b>85,295</b>	<b>46</b>	<b>98,916</b>	<b>54</b>	<b>7</b>

Fuente: INEGI (2020).



## **Municipios con población indígena dispersa (tipo E)**

Son aquellos municipios cuyo volumen de población indígena no cumple cualquiera de los casos anteriores, es decir con menos de 40% de población indígena y menos de 5,000 indígenas. Cabe mencionar que el estado de Puebla cuenta con el mayor número de estos municipios, toda vez que se identificaron 158 municipios con esta categoría, lo que representa el 72.81% de la población total del estado de Puebla. La información se desglosa en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Municipios (tipo E) con menor de 40% de población indígena y menos de 5,000 indígenas**

Nombre del Municipio	Población total	Hombres	%	Mujeres	%	Población indígena	Hombres	%	Mujeres	%	% de población indígena
Acajete	67,811	32,597	48.07	35,214	51.93	3,934	1,868	47.48	2,066	52.52	5.80
Acateno	8,689	4,332	49.86	4,357	50.14	196	99	50.51	97	49.49	2.26
Acatlán	35,834	16,743	46.72	19,091	53.28	411	175	42.58	236	57.42	1.15
Acatzingo	59,456	28,796	48.43	30,660	51.57	163	84	51.53	79	48.47	0.27
Acteopan	2,921	1,367	46.80	1,554	53.20	747	345	46.18	402	53.82	25.57
Ahuatlán	3,004	1,469	48.90	1,535	51.10	56	33	58.93	23	41.07	1.86
Ahuazotepac	10,785	5,213	48.34	5,572	51.66	78	23	29.49	55	70.51	0.72
Ahuehuetitla	2,073	975	47.03	1,098	52.97	10	6	60.00	4	40.00	0.48
Albino Zertuche	1,780	828	46.52	952	53.48	22	13	59.09	9	40.91	1.24
Aljojuca	6,277	2,954	47.06	3,323	52.94	11	3	27.27	8	72.73	0.18
Amozoc	118,973	58,060	48.80	60,913	51.20	2,566	1,197	46.65	1,369	53.35	2.16
Aquixtla	8,468	4,213	49.75	4,255	50.25	356	162	45.51	194	54.49	4.20
Atexcal	3,598	1,716	47.69	1,882	52.31	34	16	47.06	18	52.94	0.94
Atlixco	134,327	63,106	46.98	71,221	53.02	3,583	1,620	45.21	1,963	54.79	2.67
Atoyatempan	7,258	3,536	48.72	3,722	51.28	550	270	49.09	280	50.91	7.58
Atzala	1,440	694	48.19	746	51.81	3	2	66.67	1	33.33	0.21
Atzitzihuacán	12,098	5,660	46.78	6,438	53.22	63	27	42.86	36	57.14	0.52
Atzitzintla	8,429	4,121	48.89	4,308	51.11	4	2	50.00	2	50.00	0.05
Axutla	929	439	47.26	490	52.74	6	4	66.67	2	33.33	0.65
Ayotoxco de Guerrero	7,764	3,753	48.34	4,011	51.66	1,767	850	48.10	917	51.90	22.76
Calpan	14,500	6,946	47.90	7,554	52.10	1,951	998	51.15	953	48.85	13.46

Caltepec	3,938	1,836	46.62	2,102	53.38	118	64	54.24	54	45.76	3.00
Coatzingo	2,667	1,280	47.99	1,387	52.01	2	2	100.00	0	0.00	0.07
Cohetzala	1,313	676	51.49	637	48.51	69	31	44.93	38	55.07	5.26
Cohuecan	5,099	2,391	46.89	2,708	53.11	323	150	46.44	173	53.56	6.33
Coronango	44,026	21,550	48.95	22,476	51.05	435	222	51.03	213	48.97	0.99
Coyotepec	2,242	1,051	46.88	1,191	53.12	88	50	56.82	38	43.18	3.93
Cuapiaxtla de Madero	9,802	4,811	49.08	4,991	50.92	39	17	43.59	22	56.41	0.40
Cuatlinchán	11,585	5,715	49.33	5,870	50.67	221	102	46.15	119	53.85	1.91
Cuautlancingo	131,359	63,898	48.64	67,461	51.36	1,849	939	50.78	910	49.22	1.41
Cuayuca de Andrade	3,113	1,526	49.02	1,587	50.98	7	2	28.57	5	71.43	0.22
Cuyoaco	16,199	7,763	47.92	8,436	52.08	281	110	39.15	171	60.85	1.73
Chalchicomula de Sesma	44,801	21,410	47.79	23,391	52.21	120	81	67.50	39	32.50	0.27
Chapulco	7,656	3,646	47.62	4,010	52.38	123	52	42.28	71	57.72	1.61
Chiautla	20,532	10,061	49.00	10,471	51.00	53	23	43.40	30	56.60	0.26
Chiautzingo	20,813	9,932	47.72	10,881	52.28	236	147	62.29	89	37.71	1.13
Chietla	35,156	17,050	48.50	18,106	51.50	80	31	38.75	49	61.25	0.23
Chignahuapan	62,459	30,189	48.33	32,270	51.67	369	165	44.72	204	55.28	0.59
Chignautla	32,916	15,776	47.93	17,140	52.07	3,438	1,578	45.90	1,860	54.10	10.44
Chila	4,811	2,287	47.54	2,524	52.46	25	9	36.00	16	64.00	0.52
Chila de la Sal	1,254	603	48.09	651	51.91	5	4	80.00	1	20.00	0.40
Honey	6,259	2,978	47.58	3,281	52.42	451	226	50.11	225	49.89	7.21
Chilchotla	19,528	9,648	49.41	9,880	50.59	1,465	686	46.83	779	53.17	7.50
Chinantla	2,696	1,304	48.37	1,392	51.63	23	12	52.17	11	47.83	0.85
Domingo Arenas	7,437	3,565	47.94	3,872	52.06	188	92	48.94	96	51.06	2.53

.....  
 LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
 EN EL ESTADO DE PUEBLA, AVANCES Y DESAFÍOS

Epatlán	4,680	2,276	48.63	2,404	51.37	69	30	43.48	39	56.52	1.47
Esperanza	13,903	6,644	47.79	7,259	52.21	17	8	47.06	9	52.94	0.12
Francisco Z. Mena	16,922	8,430	49.82	8,492	50.18	1,269	610	48.07	659	51.93	7.50
General Felipe Ángeles	21,235	10,258	48.31	10,977	51.69	52	13	25.00	39	75.00	0.24
Guadalupe	6,124	2,845	46.46	3,279	53.54	19	8	42.11	11	57.89	0.31
Guadalupe Victoria	17,695	8,627	48.75	9,068	51.25	182	81	44.51	101	55.49	1.03
Huaquechula	27,394	12,880	47.02	14,514	52.98	127	61	48.03	66	51.97	0.46
Huehuetlán el Chico	9,177	4,504	49.08	4,673	50.92	20	6	30.00	14	70.00	0.22
Huejotzingo	86,100	41,702	48.43	44,398	51.57	1,368	685	50.07	683	49.93	1.59
Hueytamalco	26,121	12,866	49.26	13,255	50.74	1,600	777	48.56	823	51.44	6.13
Huitziltepec	5,488	2,646	48.21	2,842	51.79	47	24	51.06	23	48.94	0.86
Ixcamilpa de Guerrero	3,821	1,830	47.89	1,991	52.11	75	30	40.00	45	60.00	1.96
Ixcaquixtla	8,332	3,954	47.46	4,378	52.54	90	35	38.89	55	61.11	1.08
Ixtacamaxtitlán	23,929	11,760	49.15	12,169	50.85	2,457	1,231	50.10	1,226	49.90	10.27
Izúcar de Matamoros	78,279	37,294	47.64	40,985	52.36	546	256	46.89	290	53.11	0.70
Jalpan	11,435	5,420	47.40	6,015	52.60	1,089	534	49.04	555	50.96	9.52
Jotalpan	12,570	6,079	48.36	6,491	51.64	550	274	49.82	276	50.18	4.38
Juan C. Bonilla	22,390	10,764	48.08	11,626	51.92	247	119	48.18	128	51.82	1.10
Juan Galindo	9,409	4,334	46.06	5,075	53.94	1,116	492	44.09	624	55.91	11.86
Juan N. Méndez	4,994	2,407	48.20	2,587	51.80	59	23	38.98	36	61.02	1.18
Lafragua	7,207	3,504	48.62	3,703	51.38	85	32	37.65	53	62.35	1.18
Libres	35,068	16,979	48.42	18,089	51.58	564	260	46.10	304	53.90	1.61

La Magdalena Tlatlauquitepec	612	304	49.67	308	50.33	8	3	37.50	5	62.50	1.31
Mazapiltepec de Juárez	2,997	1,465	48.88	1,532	51.12	8	0	0.00	8	100.00	0.27
Mixtla	2,506	1,192	47.57	1,314	52.43	87	39	44.83	48	55.17	3.47
Molcaxac	6,286	2,970	47.25	3,316	52.75	358	160	44.69	198	55.31	5.70
Cañada Morelos	19,238	9,218	47.92	10,020	52.08	66	27	40.91	39	59.09	0.34
Nauzontla	3,170	1,455	45.90	1,715	54.10	565	238	42.12	327	57.88	17.82
Nealtican	13,134	6,335	48.23	6,799	51.77	868	397	45.74	471	54.26	6.61
Nicolás Bravo	6,262	3,028	48.36	3,234	51.64	78	38	48.72	40	51.28	1.25
Nopalucan	30,677	14,862	48.45	15,815	51.55	70	31	44.29	39	55.71	0.23
Ocoatepec	4,831	2,316	47.94	2,515	52.06	197	86	43.65	111	56.35	4.08
Ocoyucan	39,910	19,038	47.70	20,872	52.30	1,001	416	41.56	585	58.44	2.51
Oriental	18,786	9,094	48.41	9,692	51.59	96	47	48.96	49	51.04	0.51
Palmar de Bravo	46,587	22,718	48.76	23,869	51.24	83	36	43.37	47	56.63	0.18
Petlalcingo	8,865	4,246	47.90	4,619	52.10	386	170	44.04	216	55.96	4.35
Pixtla	4,388	2,142	48.81	2,246	51.19	49	17	34.69	32	65.31	1.12
Quecholac	53,873	26,313	48.84	27,560	51.16	82	32	39.02	50	60.98	0.15
Quimixtlán	21,277	10,327	48.54	10,950	51.46	628	283	45.06	345	54.94	2.95
Rafael Lara Grajales	15,066	7,162	47.54	7,904	52.46	28	11	39.29	17	60.71	0.19
Los Reyes de Juárez	27,978	13,580	48.54	14,398	51.46	50	26	52.00	24	48.00	0.18
San Andrés Cholula	147,266	70,655	47.98	76,611	52.02	3,670	1,739	47.38	1,931	52.62	2.49
San Antonio Cañada	5,568	2,607	46.82	2,961	53.18	1,549	663	42.80	886	57.20	27.82

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN EL ESTADO DE PUEBLA, AVANCES Y DESAFÍOS

San Diego la Mesa Tochimitzingo	1,207	593	49.13	614	50.87	9	6	66.67	3	33.33	0.75
San Felipe Teotlalcingo	10,431	5,019	48.12	5,412	51.88	95	50	52.63	45	47.37	0.91
San Gregorio Atzompa	9,162	4,442	48.48	4,720	51.52	46	22	47.83	24	52.17	0.50
San Jerónimo Tecuanipan	6,193	2,921	47.17	3,272	52.83	67	33	49.25	34	50.75	1.08
San José Chiapa	9,797	4,773	48.72	5,024	51.28	23	10	43.48	13	56.52	0.23
San Juan Atenco	3,411	1,571	46.06	1,840	53.94	7	2	28.57	5	71.43	0.21
San Juan Atzompa	926	482	52.05	444	47.95	6	1	16.67	5	83.33	0.65
San Martín Texmelucan	147,956	70,987	47.98	76,969	52.02	708	355	50.14	353	49.86	0.48
San Martín Totoltepec	660	334	50.61	326	49.39	30	14	46.67	16	53.33	4.55
San Matías Tlalcateca	19,837	9,678	48.79	10,159	51.21	40	22	55.00	18	45.00	0.20
San Miguel Ixtilán	507	242	47.73	265	52.27	5	4	80.00	1	20.00	0.99
San Miguel Xoxtla	11,834	5,780	48.84	6,054	51.16	67	31	46.27	36	53.73	0.57
San Nicolás Buenos Aires	9,805	4,777	48.72	5,028	51.28	26	8	30.77	18	69.23	0.27
San Nicolás de los Ranchos	11,059	5,363	48.49	5,696	51.51	87	43	49.43	44	50.57	0.79
San Pablo Anicano	3,566	1,700	47.67	1,866	52.33	22	11	50.00	11	50.00	0.62
San Pedro Cholula	131,996	63,194	47.88	68,802	52.12	1,678	822	48.99	856	51.01	1.27

San Pedro Ye-loixtlahuaca	3,294	1,582	48.03	1,712	51.97	16	6	37.50	10	62.50	0.49
San Salvador el Seco	28,927	14,071	48.64	14,856	51.36	59	21	35.59	38	64.41	0.20
San Salvador el Verde	32,981	16,007	48.53	16,974	51.47	118	60	50.85	58	49.15	0.36
San Salvador Huixcolotla	15,676	7,635	48.71	8,041	51.29	87	50	57.47	37	42.53	0.55
Santa Inés Ahuatempan	5,967	2,845	47.68	3,122	52.32	413	184	44.55	229	55.45	6.92
Santa Isabel Cholula	10,715	5,229	48.80	5,486	51.20	133	70	52.63	63	47.37	1.24
Santiago Miahuatlán	28,628	13,790	48.17	14,838	51.83	2,377	1,072	45.10	1,305	54.90	8.30
Huehuetlán el Grande	5,750	2,771	48.19	2,979	51.81	198	84	42.42	114	57.58	3.44
Santo Tomás Hueyotlipán	8,784	4,253	48.42	4,531	51.58	53	22	41.51	31	58.49	0.60
Soltepec	11,942	5,769	48.31	6,173	51.69	25	7	28.00	18	72.00	0.21
Tecali de Herrera	22,264	10,800	48.51	11,464	51.49	119	57	47.90	62	52.10	0.53
Tecamachalco	75,945	36,385	47.91	39,560	52.09	255	124	48.63	131	51.37	0.34
Tecomatlán	6,467	3,218	49.76	3,249	50.24	759	397	52.31	362	47.69	11.74
Tehuiztzingo	11,965	5,753	48.08	6,212	51.92	79	37	46.84	42	53.16	0.66
Tenampulco	6,481	3,167	48.87	3,314	51.13	1,088	552	50.74	536	49.26	16.79
Teotlalco	3,494	1,734	49.63	1,760	50.37	9	5	55.56	4	44.44	0.26
Tepanco de López	20,853	9,719	46.61	11,134	53.39	2,076	972	46.82	1,104	53.18	9.96
Tepatlixco de Hidalgo	17,749	8,564	48.25	9,185	51.75	1,678	740	44.10	938	55.90	9.45

Tepeaca	79,013	37,847	47.90	41,166	52.10	242	123	50.83	119	49.17	0.31
Tepemaxalco	1,153	579	50.22	574	49.78	23	15	65.22	8	34.78	1.99
Tepeojuma	8,422	3,894	46.24	4,528	53.76	766	321	41.91	445	58.09	9.10
Tepeuxco	7,040	3,456	49.09	3,584	50.91	18	7	38.89	11	61.11	0.26
Tepexi de Rodríguez	21,199	10,645	50.21	10,554	49.79	1,162	586	50.43	576	49.57	5.48
Tepeyahualco	18,026	8,785	48.74	9,241	51.26	41	20	48.78	21	51.22	0.23
Tepeyahualco de Cuauhtémoc	3,643	1,712	46.99	1,931	53.01	20	7	35.00	13	65.00	0.55
Tetela de Ocampo	25,852	12,371	47.85	13,481	52.15	4,864	2,283	46.94	2,581	53.06	18.81
Tetetes de Avila Castillo	6,394	2,768	43.29	3,626	56.71	951	420	44.16	531	55.84	14.87
Tianguismanalco	13,576	6,563	48.34	7,013	51.66	527	239	45.35	288	54.65	3.88
Tilapa	9,116	4,367	47.90	4,749	52.10	39	21	53.85	18	46.15	0.43
Tlacuitotepec	15,119	7,458	49.33	7,661	50.67	2,946	1,496	50.78	1,450	49.22	19.49
Tlachichuca	29,799	14,538	48.79	15,261	51.21	55	18	32.73	37	67.27	0.18
Tlahuapan	38,958	19,152	49.16	19,806	50.84	107	42	39.25	65	60.75	0.27
Tlaltenango	6,999	3,424	48.92	3,575	51.08	37	23	62.16	14	37.84	0.53
Tlanepantla	5,017	2,398	47.80	2,619	52.20	70	37	52.86	33	47.14	1.40
Tlapacoya	6,003	2,869	47.79	3,134	52.21	2,081	957	45.99	1,124	54.01	34.67
Tlapanalá	9,603	4,649	48.41	4,954	51.59	37	22	59.46	15	40.54	0.39
Tlaxco	4,681	2,316	49.48	2,365	50.52	205	105	51.22	100	48.78	4.38
Tochimilco	17,996	8,546	47.49	9,450	52.51	1,766	805	45.58	961	54.42	9.81
Tochtepec	21,021	10,113	48.11	10,908	51.89	90	37	41.11	53	58.89	0.43
Totoltepec de Guerrero	1,134	527	46.47	607	53.53	18	11	61.11	7	38.89	1.59
Tulcingo	9,299	4,347	46.75	4,952	53.25	156	72	46.15	84	53.85	1.68

Tzicatlacoyan	6,088	2,993	49.16	3,095	50.84	12	5	41.67	7	58.33	0.20
Venustiano Carranza	26,855	12,658	47.13	14,197	52.87	1,010	468	46.34	542	53.66	3.76
Xicotepec	76,246	36,221	47.51	40,025	52.49	3,082	1,523	49.42	1,559	50.58	4.04
Xicotlán	1,221	582	47.67	639	52.33	4	2	50.00	2	50.00	0.33
Xiutetelco	40,197	19,322	48.07	20,875	51.93	423	189	44.68	234	55.32	1.05
Xochiapulco	3,295	1,555	47.19	1,740	52.81	1,100	521	47.36	579	52.64	33.38
Xochiltepec	3,173	1,464	46.14	1,709	53.86	106	41	38.68	65	61.32	3.34
Xochitlán Todos Santos	6,728	3,177	47.22	3,551	52.78	21	8	38.10	13	61.90	0.31
Yehualtepec	24,528	11,779	48.02	12,749	51.98	126	41	32.54	85	67.46	0.51
Zacapala	4,338	2,046	47.16	2,292	52.84	121	57	47.11	64	52.89	2.79
Zapotitlán	8,175	3,769	46.10	4,406	53.90	810	361	44.57	449	55.43	9.91
Zaragoza	15,905	7,329	46.08	8,576	53.92	755	317	41.99	438	58.01	4.75
Zihuateutla	11,207	5,401	48.19	5,806	51.81	3,206	1,540	48.03	1,666	51.97	28.61
<b>Total</b>	<b>3,228,873</b>	<b>1,554,262</b>	<b>48</b>	<b>1,674,611</b>	<b>52</b>	<b>87,549</b>	<b>41,274</b>	<b>47</b>	<b>46,275</b>	<b>53</b>	<b>3</b>

Fuente: INEGI (2020).

De la clasificación anterior podemos resumir que: 23 municipios de la entidad poblana se identificaron con la categoría A, que representa el 10.60% del total de la población; 23 con la categoría B, que representa el 10.60% de la población; 13 con categoría C, que asciende al 5.99% de la población; y finalmente se identificaron 158 municipios con categoría E, que representa el 72.81% del total de población de la entidad. La citada información se concentra en la siguiente tabla:

**Tabla 7. Concentrado de municipio por tipo**

Variables	Municipios Indígenas		Presencia de población indígena		Población Dispersa	Sin población indígena	Total
	70% y más de población indígena	40% a 69.9% de población indígena	5,000 o más de población indígena	Lenguas minoritarias			
	A	B	C	D			
Número de municipios	23	23	13	0	158	0	217
Población Total	208,821	314,068	2,486,820	0	3,228,873	0	6,238,582
Población Indígena	177,259	166,603	184,211	0	87,549	0	615,622

Fuente: INEGI (2020).

## Ubicación de las poblaciones indígenas en el estado de Puebla

De acuerdo con los datos generados por la Subsecretaría de Atención de Pueblos Indígenas de la Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla y la otrora CDI, en el estado de Puebla se tiene conocimiento de la presencia de siete etnias caracterizadas por una diversidad cultural y lingüística, que se enumeran a continuación:

1. Nahuas
2. Totonacas
3. N'giwa
4. Mazatecos
5. Otomíes
6. Mixtecos
7. Tepehuas

Además, se identificó que las etnias referidas se ubican en diferentes regiones del estado que van desde la Sierra Norte, la Sierra Nororiental, el Valle de Serdán, Angelópolis, Sierra Negra, Valle de Atlixco y Matamoros, hasta la Mixteca Poblana, como se muestra a continuación:

**Tabla 8. Presencia de etnias por región en el estado**

Etnia	Población en región I. Sierra Norte	Población en región II. Sierra Nororiental	Población en región III. Valle de Serdán	Población en región IV. Angelópolis	Población en región V. Valle de Atlixco y Matamoros	Población en región VI. Mixteca	Población en región VII. Tehuacán y Sierra Negra
Nahuas	404,740	428,105	25,140	1,705,629	167,330	7,064	198,695
Totonacas	106,510	66,412					
N'gwiwa						24,312	86,600
Mazatecos							12,422
Otomíes	23,728						
Mixtecos						15,022	12,113
Tepehuas	17,584						

Fuente: INEGI (2020).

### III. Situación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Puebla

Tal como se mencionó líneas arriba, en el artículo 13 de la Constitución local se establece el reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado, asimismo, para reglamentar este artículo existe la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. En dicha ley se desglosan los derechos de estos grupos, tales como: a la libre determinación, a la cultura y a la educación indígena, a establecer sus propias formas de organización y a contar con un representante ante el ayuntamiento, entre otros.

Sin embargo, estas disposiciones legales no han sido el sustento para resolver las demandas de los pueblos indígenas en el estado. Es importante señalar que a pesar de que en el estado existen 23 municipios que cuentan con un 70% de población hablante de lengua indígena, no hay un solo municipio que elija a sus autoridades mediante sistemas normativos internos también conocidos como usos y costumbres, los 217 municipios que integran el estado eligen a sus autoridades a través de elecciones constitucionales postulando candidaturas por partidos políticos. En el espacio legislativo no cuentan con representación, a pesar de que para el proceso electoral 2020-2021 el Consejo General del Instituto Electoral del Estado mediante el Acuerdo CG/AC-028/2021 aprobó Acciones Afirmativas en favor de grupos sociales en situación de vulnerabilidad y en el caso específico de los pueblos indígenas se determinó que los partidos políticos para las diputaciones de representación proporcional



En el caso de las mujeres pertenecientes a los lugares en los que se han realizado las consultas indígenas, la situación no es muy distinta, no obstante, derivado de lo que se pudo observar, las mujeres de estos lugares tuvieron una participación activa, y en algunos casos hasta de liderazgo, ya sea como integrantes de la mesa de debates u otros roles de decisión, pese a lo anterior sería muy aventurado pretender dar un diagnóstico certero sobre las condiciones en las que se encuentran sus derechos político-electorales en todos los pueblos y comunidades indígenas del estado, sin haber realizado previamente un estudio.

## **V. Estado actual de la participación política de las personas indígenas en Puebla**

### **Consulta indígena en San Pablito Pahuatlán**

Como se señaló anteriormente, a pesar de que en la legislación local existe el reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas, en los hechos no se les respetan, por ello las personas de algunos pueblos indígenas han promovido recursos en las instancias jurisdiccionales para hacer valer estos derechos.

El primer caso de consulta indígena en el estado de Puebla se realizó en la Junta Auxiliar de San Pablito Pahuatlán, perteneciente al municipio de Pahuatlán, la cual fue ordenada por la Sala Superior del TEPJF mediante la sentencia SUP-REC-682/2018, esta consulta sirvió de punta de lanza a otros pueblos indígenas del estado para seguir la misma vía para que sus demandas fueran escuchadas. El objetivo de esta consulta fue definir los elementos mínimos cualitativos y cuantitativos compatibles con la cultura de aquella comunidad, que permitieran la transferencia de responsabilidades en la administración directa de los recursos que les correspondían para que se ejercieran, en atención a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Este ejercicio se llevó a cabo el 9 de febrero de 2019 y, como ya se mencionó, esta consulta marcó un antes y un después no solamente para los pueblos y comunidades indígenas del estado de Puebla, sino para el IEE debido a que nunca antes había organizado un ejercicio de esta naturaleza y, por consiguiente, no contaba con experiencia ni con un protocolo que sirviera como carta de navegación para el desarrollo de las mismas, lo cual representó un reto que afortunadamente fue enfrentado con éxito, ya que a partir de esta se diseñó el citado protocolo para realizar una Consulta Indígena, previa, libre, informada y de buena fe, tomando en cuenta lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De igual forma, se implementó una logística que sirvió de referencia para el desarrollo de las consultas que en lo subsecuente el instituto ha llevado a cabo y que cada una

de ellas ha representado un aprendizaje y han permitido detectar las áreas de oportunidad y, por ende, una mejora continua. Los resultados de esta consulta arrojaron que la mayoría de la población estuvo a favor de recibir y administrar directamente los recursos que de manera proporcional le corresponde a la comunidad de San Pablito, Pahuatlán.

Sin embargo, no es óbice mencionar que la realización de esta consulta indígena, no marcó el final de una serie de conflictos entre dicha comunidad y el ayuntamiento de Pahuatlán, sino más bien el inicio, derivado de las lagunas legales que existen sobre el tema de transferencia de recursos y que fueron utilizadas por el mencionado ayuntamiento para negarse a realizar dicha transferencia, argumentando que este es el responsable directo de comprobar y justificar el uso de los recursos tanto ante la Auditoría Superior del Estado, como de la Auditoría Superior de la Federación dependiendo de la procedencia de los mismos. Aunado a que el tribunal no vinculó en un primer momento ni al ayuntamiento, ni a la Secretaría de Finanzas del estado de Puebla para coordinar y asesorar en la transferencia de recursos mandatada. Por lo que, ante la negativa del ayuntamiento para transferir los recursos, la comunidad indígena volvió a interponer otro recurso para resolver esta situación. Finalmente, después de un proceso largo de disputas, se cumplió con lo mandatado por la sentencia y se realizó la transferencia de recursos, pero queda la reflexión sobre cómo armonizar la transferencia de recursos hacia un cuarto nivel de gobierno con la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas.

### **Consulta indígena en San Luis Temalacayuca**

La segunda consulta indígena que realizó el IEE fue en San Luis Temalacayuca, una Junta Auxiliar perteneciente al municipio de Tepanco de López. Esta consulta derivó de la Sentencia TEEP-A-079-2019 del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. El objetivo de esta fue que las y los pobladores de la Junta Auxiliar de San Luis Temalacayuca determinaran, mediante sus usos y costumbres, el método electivo a emplear para la renovación de las autoridades de dicha Junta Auxiliar, ya sea mediante urnas y boletas o a través de sus usos y costumbres. La consulta se realizó el 6 de octubre de 2019 a través de Asamblea Comunitaria por el método de filas y a pesar de que existen usos y costumbres, los resultados de dicha consulta arrojaron que 205 personas votaron a favor de elegir a sus autoridades auxiliares por urnas y boletas y únicamente 22, votaron a favor de que fuera por usos y costumbres. Las personas que participaron en la mesa de debates señalaron que el método que se utiliza regularmente consiste en formar bloques en torno a las personas que se postulan para la presidencia de la Junta Auxiliar, pero que al ser una comunidad muy



Derivado de que se trató de un tema de transferencia de recursos económicos, las acciones emprendidas por las autoridades del ayuntamiento para combatir esta resolución reflejan que la legislación actual no es suficiente para garantizar que se les respeten sus derechos, porque sigue existiendo resistencia para transferir los recursos económicos y permitir que sea la propia comunidad la que determine sus prioridades de desarrollo y en qué desea utilizarlos. Lo anterior con base en la información que compartió la ciudadanía de ese lugar sobre las amenazas del ayuntamiento de que ya no les prestarían el servicio de recolección de basura, ni de agua potable, porque con la transferencia de recursos la comunidad ya podría solventar el costo de estos servicios. Aunado a que la noche anterior a la consulta, buscaron disuadirles entregando tinacos a quienes no se presentaran a participar al día siguiente.

### **Consulta indígena de la junta auxiliar de Santa María la Alta**

La naturaleza de esta consulta también se relaciona con la transferencia de recursos. Mediante la Sentencia TEEP-A-135/2019, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla vinculó al Instituto Electoral del Estado para realizar una consulta para que la comunidad de Santa María la Alta, perteneciente al Municipio de Tlacotepec de Benito Juárez, determinara si era su deseo recibir y administrar directamente los recursos que de manera proporcional le correspondan, así como de determinar a la Autoridad Tradicional a la que se transferiría la responsabilidad en la administración directa de los recursos entregados por el Ayuntamiento.

El día 3 de abril de 2022, se llevó a cabo la consulta indígena, la cual -cabe resaltar- tuvo una participación muy activa, tanto en las tres sesiones de la fase informativa como en la fase consultiva. Al concluir la consulta a mano alzada, la población determinó con 1022 votos a favor y ninguno en contra, que se le transfirieran los recursos que les corresponden de manera proporcional.

### **Consultas indígenas en la junta auxiliar de San Luis Temalacayuca y en la inspectoría de Francisco I. Madero**

En este caso, se realizaron dos consultas derivadas de la misma sentencia TEEP-A-189/2019 del TEEP. Por un lado, el 15 de mayo de 2022, se realizó en la colonia 3 de mayo de la Inspectoría de Francisco I. Madero; y el 5 de junio de la misma anualidad en la Junta Auxiliar de San Luis Temalacayuca, ambos pertenecientes al municipio de Tepanco de López. El objetivo de estas consultas fue determinar si la población de ambos lugares deseaba que se conformara la Comisión de Asuntos Indígenas dentro del Cabildo del Ayuntamiento del municipio de Tepanco de López; así como elegir a un representante de cada comunidad, mismos que serían parte de la citada comisión.







- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020. Tabuladores del Cuestionario Básico* del apartado Etnicidad. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Información por entidad. Puebla. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=21>. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#-collapse-Resumen>.
- Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96593.pdf>.
- Secretaría de Gobernación, Gobierno de Puebla (2020). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (p. 39). [Originalmente publicada en 1917]. [https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_de\\_Puebla\\_2EV\\_15122021.pdf](https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Puebla_2EV_15122021.pdf).
- Soriano, J. (2021). *Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Nociones introductorias de una metamorfosis jurídica*. Fontamara.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018). *Sentencia SUP-REC-682/2018*. [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0682-2018.pdf).
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019). *Sentencia TEEP-A-079-2019*. [https://ieepuebla.org.mx/2022/consultas\\_mandatadas/SAN\\_LUIS\\_TEMA-LACAYUCA-2019/DOCUMENTOS/Recurso%20de%20Apelacion%20TEEP-A-079-2019.pdf](https://ieepuebla.org.mx/2022/consultas_mandatadas/SAN_LUIS_TEMA-LACAYUCA-2019/DOCUMENTOS/Recurso%20de%20Apelacion%20TEEP-A-079-2019.pdf) Sentencia TEEP-A-132/2019.
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019). *Sentencia TEEP-A-133-2019*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-133-2019-AC.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-133-2019-AC.pdf).
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019). *Sentencia TEEP-A-135/2019*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-135-2019.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-135-2019.pdf).
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019). *Sentencia TEEP-A-148/2019*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-148-2019.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2019/apelaciones/TEEP-A-148-2019.pdf).
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2019). *Sentencia TEEP-A-189/2019*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-189-2019.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-189-2019.pdf).
- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2020). *Sentencia TEEP-A-010/2020*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-010-2020.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2020/apelaciones/TEEP-A-010-2020.pdf).



- Tribunal Electoral del Estado de Puebla (2022). *Sentencia TEEP-JDC-024/2022*. [https://teep.org.mx/images/stories/inf\\_transp/resoluciones/2022/jdc/TEEP-JDC-024-2022-2.pdf](https://teep.org.mx/images/stories/inf_transp/resoluciones/2022/jdc/TEEP-JDC-024-2022-2.pdf)
- Wright, C., Aguirre, V., & Rodríguez, A. (2018). *El derecho a la consulta en materia electoral*. IECM. [https://www.ieepuebla.org.mx/2021/acuerdos/CG/CG\\_AC-028\\_2021.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2021/acuerdos/CG/CG_AC-028_2021.pdf).



# Avance en la protección de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Querétaro

María Pérez Cepeda<sup>1</sup>

SUMARIO: Introducción; II. Los pueblos indígenas en Querétaro; III. Contexto de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad; III. 1. Regulación en el estado de Querétaro; III.2. Análisis de la sentencia TEEQ-JLD-1/2019. Omisión legislativa en materia de derechos político-electorales de los pueblos indígenas; IV. La participación política de las mujeres indígenas; V. Contexto actual de las comunidades indígenas en Querétaro; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de información.

## I. Introducción

La protección y pleno ejercicio de los derechos de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas, no se dio necesariamente al mismo tiempo en que se realizó su reconocimiento constitucional; para ejercer sus derechos político-electorales, los pueblos y comunidades indígenas han tenido que recorrer un largo camino que involucra en ocasiones la intervención de autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales.

1 Consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Es maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Doctora y maestra en Derecho, especialista en Derecho Notarial y licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro. Coordinó los libros *Costumbre y tradición en los sistemas normativos indígenas de Querétaro* y *Desafíos de la democracia incluyente*; es coautora en diversas obras colectivas.

El estado de Querétaro no es ajeno a esta situación, y motivo del presente trabajo es precisamente realizar una descripción del contexto del que data el asentamiento de poblaciones indígenas en el territorio que actualmente constituye esta entidad federativa.

También se analizarán los avances en cuanto al reconocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales, tanto individuales como colectivos, el papel que han desempeñado el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ) y el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro (TEEQ), como autoridades garantes de los mismos, así como el impacto de la sentencia dictada por el TEEQ, con clave TEEQ-JLD-01/2019, respecto de la regulación del derecho de las personas indígenas a la participación política para el acceso a los cargos de elección popular, como un paso determinante, para, entre otras cuestiones planteadas en la sentencia, garantizar la igualdad sustantiva en las condiciones de participación de quienes integran ese grupo de atención prioritaria.

La sentencia que se estudia atiende, en parte, al reclamo que desde hace décadas realizan los pueblos indígenas, de ser considerados como actores en los procesos democráticos del estado en igualdad de condiciones; esta participación implica desde luego derechos, pero también la responsabilidad de asumir un papel activo frente a las instituciones del estado y frente a la sociedad misma.

Para estos fines es de suma importancia el conocimiento de los sistemas normativos internos que regulan la vida de las comunidades indígenas y con respeto a su cosmovisión, incorporarse a la vida pública y política.

Derivado de las acciones realizadas por el IEEQ para dar cumplimiento a la sentencia referida y cuyos efectos se analizarán en este documento, es que se puede conocer también el rol que tienen las mujeres, tanto al interior de sus comunidades, como en el acceso a los cargos de representación.

Con el panorama que se pretende ofrecer respecto del estado actual de las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas y sus integrantes en el estado de Querétaro, se pueden identificar también, a manera de conclusión, aquellos aspectos que aún quedan pendientes por atender por la Legislatura, en términos de regulación secundaria para proteger y garantizar el ejercicio de sus derechos, por las demás instituciones del estado para generar políticas públicas con perspectiva pluricultural a partir del reconocimiento de condiciones de desigualdad y por último, de la sociedad misma para erradicar la discriminación.

## **II. Los pueblos indígenas en Querétaro**

En México se reconocen al menos 68 pueblos indígenas conforme al criterio etnolingüístico, distribuidos en prácticamente todos los estados de la República, uno de

ellos, es el pueblo otomí, que ha sido identificado como uno de los grupos indígenas con mayor población y extensión territorial, abarcando los estados de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Tlaxcala y Estado de México.

En Querétaro se destaca principalmente la presencia del pueblo otomí o como prefieren denominarse a sí mismos ñãñho o ñõñhõ, aunque también existe presencia de los pueblos huasteco y pame; cada uno de ellos con sus áreas geográficas definidas y variantes socioculturales.

La antropología no ha podido establecer con certeza el origen del pueblo otomí en el territorio de lo que hoy es Querétaro, sin embargo, la investigación coincide en identificarlos como miembros de una sociedad agrícola sedentaria, aunque con gran movilidad, algunos incluso, por sus actividades de cazadores-recolectores los han considerado parte del pueblo chichimeca.

El pueblo otomí en Querétaro se encuentra ubicado en dos regiones: el Altiplano y el hábitat montañoso, debido a la diversidad de los entornos que habitan, distintos climas, vegetación y fauna, se hallan poblaciones multiétnicas con historias propias de sus fundaciones, aspectos culturales distintos e incluso con variantes lingüísticas del hñãhñu.

Previo a la época de la conquista, el otomí era un pueblo disperso en una vasta extensión territorial, lo que propició la formación de señoríos, sociedades regionales que, al momento de la invasión, algunas se aliarían con los españoles para combatir a los aztecas y otras contenderían con ellos, sin embargo, como se encuentra escrito, fueron conquistados, dando paso a la evangelización, aunque de manera superficial, porque el pueblo otomí continuó conservando sus tradiciones.

En la actualidad, en el territorio de Querétaro se encuentran asentadas 300 comunidades indígenas, dispersas en 15 de los 18 municipios del estado, concentrándose en los municipios de Amealco de Bonfil, Cadereyta de Montes y Tolimán la mayor parte de la población indígena.

Perteneciendo a la familia lingüística oto-mangue, la más grande del país, la lengua que se habla entre los integrantes del pueblo otomí es el hñãhñu, encontrando variantes dependiendo de la región geográfica, incluso a pesar de su cercanía entre las poblaciones, la lengua se encuentra diversificada, conviene señalar que existen comunidades en donde más del 90%<sup>2</sup> de las personas aún lo hablan y lo entienden.

De acuerdo con el censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se recuperan los siguientes datos poblacionales:

2 Como es el caso de los barrios V y VI pertenecientes a la comunidad de Santiago Mexquititlán, Amealco de Bonfil.

Número de habitantes en el estado.	Población de 3 años y más: 2 368 467*
Porcentaje de población auto adscrita indígena.	13.15%**
Porcentaje de población auto adscrita afroamericana.	1.8%***
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta.	1.4%****
Pueblos y lenguas que se identifican en la entidad.	Pueblos: otomí, huasteco y pame Lenguas: hñähñu (otomí bajo del noroeste)

### III. Contexto de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en la entidad

El reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, particularmente en México, ha sido significativamente lento, a pesar de su activa participación en movimientos sociales, sus integrantes han quedado excluidos de la construcción y composición del estado, adoptándose una posición similar al contexto internacional de integración a la cultura dominante.

Es difícil extraer de la historia mexicana a los pueblos indígenas; en la gesta de independencia y en el movimiento revolucionario, estos grupos fueron una pieza clave en la lucha de los intereses colectivos de la Nación, no obstante, su participación y condiciones de vida en la esfera pública y privada, al término de ambos acontecimientos, les trajeron una mejoría.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, concluyó el movimiento revolucionario, sin embargo, pese al papel que en él desempeñaron los pueblos indígenas, no existía en el texto de la Constitución General, alguna mención sobre su existencia o reconocimiento de derechos.

La regulación del reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en Querétaro tiene como antecedente los movimientos sociales que se verificaron el ámbito nacional; particularmente el movimiento zapatista colocó en la agenda nacional el debate sobre los derechos indígenas, de manera particular sus demandas se dirigían a lograr el reconocimiento de su libre determinación, autonomía, a la composición pluricultural de la Nación, así como temas relacionados con la tenencia de la tierra.

\* INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

\*\* INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Ampliado.

\*\*\* INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

\*\*\*\* INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.

El 14 de agosto de 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 2o de la Constitución General, a través de la cual se trató de establecer una nueva relación del estado con los pueblos indígenas, desde los ámbitos jurídico, político, productivo, educativo, cultural, etc., transitando de las políticas integracionistas o asimilacionistas de los siglos XIX y XX al reconocimiento de la Nación pluricultural.

Conviene resaltar que, en la esfera del derecho a la libre determinación, la reforma al artículo 2.º recupera la potestad de los pueblos y comunidades indígenas para: elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes de sus formas de gobierno interno y elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

En cuanto al derecho de elegir representantes ante el órgano de gobierno municipal, el Constituyente, buscando fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas, estableció la obligación de los estados de reconocer dicho derecho, dejando en la libertad configurativa de las legislaturas la regulación de este, sin embargo, en varias entidades federativas, incluida Querétaro no se legisló sobre los alcances de dicha representación.

Esta omisión motivó que las comunidades indígenas acudieran a las instancias jurisdiccionales electorales, buscando encontrar el camino para poder ejercer el derecho a la libre determinación, siendo la reforma de derechos humanos del año 2011, un parteaguas en materia de interpretación por parte de los tribunales constitucionales, lo cual permitió que se delinearán, desde entonces, no solo avances jurídicos, sino el efectivo ejercicio de tales derechos.

Bajo este nuevo paradigma interpretativo, se emitieron por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) una serie de sentencias<sup>3</sup> que abrieron el camino para que las comunidades indígenas pudieran ejercer de manera efectiva el derecho al autogobierno.

El tema volvió a cobrar relevancia cuando en mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una segunda reforma al artículo 2o de la Constitución General para fortalecer las condiciones de igualdad en la participación política de hombres y mujeres indígenas, reconociendo el derecho a ser electas y electos, así como al desempeño de los cargos tanto de elección popular, como los tradicionales al interior de la comunidad.

La reforma estableció la obligación de las legislaturas locales de adecuar su marco normativo en los términos de la Constitución.

3 Una de las sentencias emblemáticas en relación con la libre determinación es la dictada en el expediente SUP-JDC-9167/2011, respecto del juicio de la ciudadanía promovido por la comunidad indígena del municipio de Cherán, Michoacán.

Pocos estados cumplieron con el mandato constitucional, por lo que la población indígena se vio obligada, una vez más, a acudir a las instancias judiciales por el reconocimiento de sus derechos humanos.

### **III.1 Regulación en el estado de Querétaro**

Con la reforma constitucional de 2001, se determinó la competencia concurrente respecto de los derechos indígenas, al establecer su regulación no es responsabilidad exclusiva de la Federación, sino compartida con los estados; por lo que existía la obligación de las legislaturas locales de adecuar sus normas existentes.

Fue así como, en marzo de 2008, se reformó la Constitución Política del Estado de Querétaro, y por primera vez se reconoció en el artículo 3° el carácter pluricultural del estado queretano, la autonomía de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta previa, libre e informada y su derecho a la libre determinación (Periódico Oficial del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, núm. 18).

En un esfuerzo por lograr consonancia con el artículo 2o de la Constitución General y los tratados internacionales, se estableció la necesidad de la emisión de una norma secundaria; por lo que en el año 2009 se publicó la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (Ley de Derechos Indígenas).

En reconocimiento al trabajo legislativo, se debe resaltar que esta reforma y su ley secundaria fue resultado del consenso entre representantes indígenas, los poderes del Estado y otras autoridades gubernamentales, recuperando en el texto de dicha Ley, las consideraciones del Consejo Estatal de Pueblos Indígenas realizadas durante el desarrollo del Foro de Consulta convocado por el Ejecutivo local, mismas que de manera posterior se presentaron formalmente ante el propio Congreso local.

En la Ley de Derechos Indígenas se realizó un reconocimiento expreso de los pueblos originarios que se encuentran asentados en el territorio del estado, contemplando, como pocas legislaciones, un catálogo de pueblos indígenas y de las comunidades que los integran.

Para efecto de este estudio, destaca lo dispuesto en el capítulo segundo, dedicado a los derechos a la autonomía y a la libre determinación, así como tercero, en el que se establece el respeto del estado al derecho de los pueblos y comunidades a elegir a sus autoridades y representantes a través de sus usos y costumbres, garantizando la representatividad indígena en la Legislatura y en los ayuntamientos con población indígena, así como la igualdad de oportunidades para la mujer y el varón en el desempeño de las funciones de representación comunitaria.

A pesar de que esta Ley fue una norma de avanzada para su época, en los hechos tampoco se materializaron las condiciones para el acceso de las personas indígenas a la Legislatura, puesto que, si bien ha existido representación indígena, ha sido de forma coyuntural y no se tienen datos oficiales que permitan conocer con certeza su presencia en el Congreso, ni en los ayuntamientos con población indígena.

En cuanto al sistema interno de organización comunitaria relacionado con la autonomía y libre determinación, se destacan las fracciones III y VII del artículo 10, que reconocen el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación para:

(...) III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

...

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; y (...).

No obstante, dicha inclusión no fue suficiente, ya que no se emitieron otras leyes que garantizaran el ejercicio de estos derechos, manteniéndose de nuevo en el nivel de enunciado ideal, al no prever obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos establecidos en la norma.

Es decir, el ejercicio sustantivo del derecho no contempla el cómo se traslada la norma a la realidad, si dicha representación implica un cargo de elección popular, si se trata de una autoridad auxiliar, o si, por el contrario, son los propios pueblos indígenas en quienes recae la facultad de exteriorizar directamente ante el ayuntamiento a la persona que los representará; de igual forma se carece de certeza sobre de cuáles son los alcances de tal representación, lo cual apenas se ha dibujado en algunas sentencias dictadas por los tribunales electorales.<sup>4</sup>

Fue hasta junio de 2017 que otra norma hizo referencia a los derechos político-electorales de la comunidad indígena, al establecerse en la Ley Electoral del Estado de Querétaro (Ley Electoral), el derecho de los partidos políticos de promover una mayor participación en la vida política del estado y municipios, de grupos vulnerables, entre ellos, los pueblos indígenas; lo anterior a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias (Ley

4 Al efecto pueden consultarse los criterios sostenidos por la Sala Superior en el SUP-REC-588/2018 y el dictado por la Sala Monterrey en el expediente SM-JDC-53/2020 relacionado con la comunidad indígena de San Ildefonso Tultepec, en el municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, en la cual se establece que la representación indígena puede recaer en persona que ejerce el cargo de titular de la delegación, o en diversa, según la comunidad indígena lo determine en ejercicio de su derecho a la libre determinación.

Electoral, artículo 32, fracción VI) y el reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir en aquellos municipios con población indígena representantes ante los ayuntamientos (Ley Electoral, artículo 25).

Conviene resaltar que dicho actuar de los partidos políticos no se instituyó como una obligación, sino como una potestad, la cual podría ser difícil de exigir, al estar supeditada a la voluntad libre de los institutos políticos.

Al igual que la Ley de Derechos Indígenas, en la Ley Electoral tampoco se establecieron las garantías necesarias para hacer efectivo el derecho de integrantes de los pueblos indígenas a nombrar representantes ante el órgano de gobierno del municipio, persistiendo el vacío legislativo al no preverse una regulación específica respecto a la participación política en las candidaturas y a la representación indígena ante el órgano de gobierno del municipio.

### **III.2 Análisis de la sentencia TEEQ-JLD-1/2019. Omisión legislativa en materia de derechos político-electorales de los pueblos indígenas**

En la lucha por la reivindicación de los derechos humanos de la población indígena, los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales han sido aliados para lograr su reconocimiento y maximización, contribuyendo de manera sustancial al desarrollo democrático.

En el caso de Querétaro, la autoridad jurisdiccional en materia electoral ha dictado diversas sentencias a través de las cuales se interpretaron, por un lado, los alcances de los derechos de las personas indígenas y, por otro, han brindado directrices que permiten aclarar derechos humanos de índole supraindividual.

La sentencia dictada en el expediente TEEQ-JLD-1/2019, fue la primera determinación en el estado, que tutela el derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes en la vida política local.

En este contexto fue que el 5 de febrero de 2019, un ciudadano auto adscribiéndose como integrante de un pueblo indígena, promovió ante el TEEQ un juicio local para la protección de los derechos político-electorales, señalando como responsable al Poder Legislativo del estado, ya que, a su consideración esa Soberanía había incurrido en omisión legislativa, por el incumplimiento de su deber de armonizar la Constitución local y las leyes correspondientes a lo estipulado en el artículo 2o de la Constitución General.

En síntesis, en sus agravios consideró que tal omisión violentaba los derechos humanos de las personas indígenas de acceder a los cargos de elección popular y de representación, siendo necesario realizar ajustes en el artículo 3 de la Constitución local y a la Ley Electoral.

El TEEQ al dictar sentencia, declaró esencialmente fundados los motivos de agravio, estableciendo la omisión parcial del órgano legislativo estatal de adecuar la Constitución local y demás normatividad, señalando que dicha adecuación debería garantizar a las personas indígenas su acceso en condiciones de igualdad sustantiva a los cargos de elección popular a través de su postulación como candidaturas.

De esta forma, vinculó al Poder Legislativo a que, de manera previa al siguiente proceso electoral local (2020-2021) y al menos 90 días antes de su inicio formal, armonizara, tanto la Constitución local como las leyes secundarias, con los principios contenidos en el artículo 2o de la Constitución General, y específicamente emitiera reglas tendentes a garantizar a las personas indígenas:

(...) su acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular. (TEEQ-JLD-1/2019).

Por otra parte, la autoridad jurisdiccional, consideró indispensable que el IEEQ implementara medidas que permitan avanzar en el reconocimiento de las acciones afirmativas en favor de las personas indígenas a fin de garantizar la participación e integración en los órganos de gobierno.

En los efectos de la sentencia, el TEEQ vinculó al IEEQ a la realización de los siguientes actos:

- 3.1. En forma previa al inicio del próximo proceso electoral, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena para el caso de registro de candidaturas a diputaciones locales y Ayuntamientos, pudiendo apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito nacional por el Instituto Nacional Electoral.
- 3.2. ... verificar que los partidos políticos, atendiendo a lo señalado en el numeral anterior, implementen las acciones afirmativas y las hagan efectivas para que se permita consolidar el derecho en igualdad de las personas indígenas para participar en los procesos electorales de diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos.
- 3.3. Realice en la entidad federativa una campaña de difusión de información respecto de los requisitos y el procedimiento que un pueblo o comunidad indígena debe llevar a cabo para elegir a sus autoridades internas a través, exclusivamente, de sus sistemas normativos internos.
- 3.4. Verifique y determine, por los medios adecuados, la existencia histórica del sistema normativo interno de las comunidades indígenas correspondientes.

Para tal efecto, la autoridad electoral local debe allegarse de información, mediante la propia comunidad y por información objetiva que pueda recopilar, así como generar procedimientos idóneos que le permitan obtener cualquier dato trascendental en torno a los usos y costumbres que rigen en dicha comunidad.

Lo anterior, a manera de ejemplo, mediante la realización de dictámenes periciales y antropológicos, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, con el objetivo de determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres de dicha comunidad para la elección de sus autoridades, así como constatar fehacientemente que la comunidad está inmersa en el marco normativo local que reconoce y regula los diversos aspectos de su cosmovisión.

A partir del mandato de la autoridad jurisdiccional, el IEEQ se dio a la tarea de realizar las siguientes acciones:

**a) Acciones afirmativas en materia indígena**

*Iniciativa de reforma*

En diciembre de 2019, en ejercicio de la facultad de iniciativa, el IEEQ presentó a la 59.º Legislatura del Estado de Querétaro el proyecto de reforma a la Ley Electoral, contemplando normas que garantizaran la postulación de candidaturas indígenas y su integración, tanto en el Congreso del estado como en los ayuntamientos con población indígena.

La propuesta presentada, aunque no se adoptó en los términos presentados por la Legislatura, generó puntos de reflexión sobre la necesidad de adoptar medidas legislativas en beneficio de la representación de los pueblos indígenas.

De esta forma, el primero de junio de 2020, fue publicada en el Periódico Oficial una nueva Ley Electoral, contemplando la postulación de personas indígenas para integrar la Legislatura por al menos una persona indígena y en cuanto a la integración de los ayuntamientos con población mayoritariamente indígena, debe integrarse al menos con una fórmula de regidurías originarias.

*Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para el registro de candidaturas independientes en el Proceso Electoral Local 2020-2021*<sup>5</sup>

Aunado a la presentación de la propuesta de reforma, como medida de compensación y con la finalidad de revertir escenarios de desigualdad histórica, el IEEQ implementó una acción afirmativa para las personas indígenas que aspiraran al registro como candidatura independiente.

De manera particular, la acción afirmativa contempló la reducción del porcentaje de manifestaciones de respaldo de la ciudadanía que debían reunir las personas que aspiraban el registro como candidatura independiente indígena.

En ese sentido, se estableció que, tratándose de aspirantes a candidaturas independientes de los municipios de Amealco de Bonfil y Tolimán, siempre que las planillas se conformasen en su totalidad con personas que se auto adscriban, sería necesario recabar únicamente el 1.5% de manifestaciones de respaldo.

*Lineamientos para el registro de candidaturas indígenas en el Proceso Electoral Local 2020-2021*

Adicionalmente, el Consejo General aprobó los Lineamientos para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el Proceso Electoral Local 2020-2021 en Querétaro,<sup>6</sup> en los que se establece el procedimiento para el registro de candidaturas indígenas a los cargos de elección popular y para efecto de evitar posibles simulaciones, se determinó la forma de acreditar la auto adscripción calificada.

**b) Verificación de postulaciones indígenas por los partidos políticos.**

Parte de lo ordenado al IEEQ en la sentencia que se analiza, fue el verificar que los partidos políticos cumplieran las medidas de compensación establecidas por el órgano administrativo; en ese sentido, el Consejo General y los consejos distritales y municipales emitieron diversos acuerdos a través de los cuales se verificó el cumplimiento de inclusión de personas indígenas en el registro de candidaturas a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos.

Cabe destacar que todos los partidos políticos dieron cumplimiento a las postulaciones de personas integrantes de algún pueblo o comunidad indígena.

<sup>5</sup> Para más detalles, véase el acuerdo IEEQ/CG/A/055/20 de 22 de octubre de 2020 en las fuentes de información.

<sup>6</sup> Para más detalles, véase el acuerdo IEEQ/CG/A/039/20 de 29 de septiembre de 2020 en las fuentes de información.

### **c) Verificación de la existencia histórica del sistema normativo interno de las comunidades indígenas**

Además de las acciones relativas a garantizar la postulación de personas indígenas en los cargos de elección popular, el TEEQ ordenó al IEEQ la realización de una serie de estudios antropológicos para poder determinar la existencia histórica y vigencia de los sistemas normativos indígenas de las 300 comunidades reconocidas en el estado de Querétaro.

Para dar cumplimiento a la sentencia, la Comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión del IEEQ coordinó las acciones necesarias realizándose los siguientes actos:

1. Solicitudes de información y consulta a los ayuntamientos del estado, Legislatura, Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas y a la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México de la Secretaría de Gobernación.
2. Reuniones de colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro a través de la Facultad de Filosofía y la Coordinación de la Licenciatura en Antropología.
3. Reuniones de trabajo con el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, Instituto Electoral de Michoacán y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
4. Reuniones con ayuntamientos.
5. Adecuaciones presupuestarias para la realización de los grupos focales.
6. Realización de grupos focales en las comunidades indígenas focales a cargo de la Universidad Autónoma de Querétaro.
7. Reportes etnográficos.

A partir de lo anterior, la Comisión verificó y determino, a través de diversos dictámenes, que posteriormente fueron puestos a la consideración del Consejo General, la existencia histórica y la vigencia de los sistemas normativos internos de las comunidades señaladas como indígenas en la Ley de Derechos Indígenas.

### **d) Campaña de difusión**

El artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro señala que para el nombramiento de las autoridades auxiliares de la administración municipal que involucren comunidades indígenas, se debe privilegiar la designación de una persona integrante de ellas para ocupar el cargo.

Y en virtud de que de los reportes etnográficos generados a partir del desarrollo de cada grupo focal y dictaminados en la Comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión, se desprendió que la mayoría de las comunidades indígenas reconocen como autoridad representativa a la persona titular de la delegación o subdelegación, el IEEQ realizó una campaña de comunicación social para informarles el derecho que tienen a solicitar al Ayuntamiento, la celebración de una consulta para elegir a estas autoridades mediante sistemas normativos propios o con urnas.

Con lo anterior se pretende abonar al fortalecimiento de la libre determinación de las comunidades, así como su derecho a la consulta.

#### **IV. La participación política de las mujeres indígenas**

El tema debe ser abordado desde dos perspectivas: la primera, como integrantes de la colectividad nacional; y la segunda al interior de las comunidades.

##### **a) En la vida política del estado, desempeñando un cargo de elección popular**

Las mujeres indígenas son uno de los grupos de atención prioritaria, consecuencia de la intersección de múltiples factores: ser mujeres, etnicidad, pobreza, idioma y estereotipos de género, que en su conjunto han impedido históricamente su inclusión en la contienda electoral y su participación en las instituciones representativas del estado.

A pesar de que hace poco más de 7 décadas que se reconoce a nivel internacional el derecho de todas las personas de participar en igualdad de condiciones y sin distinción alguna en los asuntos de interés público y más de veinte años de integrarse en la norma nacional el reconocimiento de la pluriculturalidad del Estado mexicano, los instrumentos por los cuales debe hacerse efectivo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas que los integran de participar en la vida pública del país, se tornan insuficientes, y si estos los acotáramos a la participación de las mujeres indígenas, son aún más escasos.

Hasta antes de 2020 no se encontraban en la legislación local queretana mecanismos que permitieran garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas, razón por la cual, no se cuenta con certeza, de información sobre la representación indígena femenina en los órganos legislativos o de gobierno de los municipios.

Como se mencionó, la Ley Electoral contempla el derecho de participación de las personas indígenas, observando el principio de paridad de género.

Derivado de la inclusión legal, la LX Legislatura del Estado se encuentra conformada con una diputada que se autoadscribe como integrante del pueblo indígena

otomí, quien accedió debido a la llamada cuota indígena por la vía de representación proporcional.

Si bien la cuota indígena logró la inclusión de los pueblos originarios en la toma de decisiones legislativas, lo cierto es que hacen falta mayores condiciones al interior de los partidos políticos que posibiliten el acceso de más mujeres indígenas en los cargos de elección popular.

Un aspecto a destacar es que, si bien a mayor participación de las mujeres en la vida política existe un mayor número de casos de violencia política en razón de género, situación que se agrava si consideramos todas las intersecciones, entre ellas la calidad de indígena de las mujeres que han accedido a cargos de elección popular, lo cierto es que en el estado de Querétaro, a la fecha del presente trabajo, no se tiene registro relativo a asuntos resueltos por la autoridad jurisdiccional electoral local en los que se haya analizado como tema central el tópico de violencia política en razón de género focalizado a mujeres indígenas.

## **b) En la organización comunitaria**

En cuanto al tema de la participación de las mujeres al interior de la comunidad, conviene mencionar la información obtenida en los grupos focales que se sistematizó en los reportes etnográficos que dan cuenta de que en las comunidades se reconoce el derecho de las mujeres a ejercer todos los cargos existentes dentro de la comunidad, además de contar con voz y voto.

De la misma manera pueden formar parte de la totalidad de los comités, incluso se destaca que las mujeres son las que más participan en las actividades comunitarias, derivado del fenómeno migratorio que ha obligado a los hombres de las comunidades a buscar oportunidades de trabajo fuera del núcleo indígena, son las mujeres quienes en muchas ocasiones se hacen cargo de la organización comunitaria.

## **V. Contexto actual de las comunidades indígenas en Querétaro**

Como puede verse, se ha avanzado en el estado de Querétaro, tanto en el aspecto formal, al establecerse las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas en la vertiente individual y se ha reconocido también la participación de las comunidades en las decisiones sobre el nombramiento de las autoridades auxiliares del municipio.

Por otra parte, como se observa en los dictámenes, son vigentes los sistemas normativos indígenas en las comunidades asentadas en el estado, en donde el IEEQ pudo obtener la información respecto a que se organizan a partir de la asamblea comunitaria, siendo este su máximo órgano de decisión, su estructura interna se

establece a partir de diversos comités en donde todas y todos los integrantes tiene derecho a participar, reconocen a la faena o trabajo comunitario como parte fundamental de sus costumbres y celebran sus fiestas patronales, las cuales se organizan a través de los cargos religiosos, todos estos rasgos, son muestra del ejercicio de su derecho a la libre determinación en el ámbito interno.

Sin embargo, no existen a la fecha comunidades que administren directamente su presupuesto, a pesar de que la comunidad de San Ildefonso Tultepec en el municipio de Amealco de Bonfil, llevó ante los tribunales electorales su derecho a la administración directa del presupuesto en la misma época en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup>, modificó el criterio que había sostenido al respecto, derivado de una sentencia<sup>8</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvió sobre la competencia de la jurisdicción electoral para conocer de estos asuntos.

## VI. Conclusiones

La falta de armonización constitucional y legal no fue una situación exclusiva en el estado de Querétaro, sino una constante en casi todas las entidades federativas, siendo necesaria la intervención de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, cuyas acciones han garantizado el ejercicio de los derechos indígenas.

Ante ello, el papel de las autoridades electorales ha sido determinante para propiciar las condiciones, a través del impulso a reformas legales, que permitan la inclusión de las personas indígenas de manera permanente en la vida política de la Nación, lo cual debe marcar un punto de partida irreversible para la conformación de una agenda de discusión sobre sus derechos individuales y colectivos, incluyendo desde luego, los político-electorales.

No obstante, existen desafíos que deberán atenderse de manera transversal si se pretende realmente la inclusión democrática de la población indígena.

Los partidos políticos, como entidades de interés público, deberán ajustar sus estructuras y procedimientos de selección de candidaturas para postular a auténticos representantes de las comunidades indígenas, lo cual requiere de un trabajo partidista incluyente, no clientelar.

Para las candidatas y los candidatos indígenas que accedan a los cargos de elección popular, representará un compromiso con sus comunidades y pueblos, de no abandonar la agenda indígena por la partidista, e impulsar el diseño legislativo de un modelo de representación indígena adecuado, culturalmente apropiado y

<sup>7</sup> Para más detalles, véase en las fuentes de información la sentencia del TEPJF, SUP-JDC-131/2020.

<sup>8</sup> Para más detalles, véase en las fuentes de información la sentencia de amparo indirecto 46/2018, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

con perspectiva intercultural, en cuya construcción no sean únicamente destinatarios sino partícipes de la misma.

A su vez, los institutos electorales tienen una doble tarea, por una parte, desplegar estrategias de capacitación sobre el conocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales dirigidas a la ciudadanía indígena; enfatizar en los programas de educación cívica la perspectiva intercultural, así como fomentar la participación política de las mujeres y hombres en igualdad de condiciones, y por otra, garantizar, en el ámbito de su competencia, que en el proceso electoral los espacios reservados para las candidaturas indígenas se ocupen por personas que realmente lo sean.

Una tarea no menos relevante tiene el Congreso del estado frente a los pueblos y comunidades indígenas, no solo porque debe repensarse el actual sistema electoral para dar cabida a una representación indígena que no únicamente cumpla con el requisito de ser cuantitativamente proporcional, sino que permita que los representantes surjan bajo un esquema de consenso que, con respeto a la autonomía étnica, les dé la posibilidad de cumplir con las expectativas de sus representados.

En este sentido, hay diversas propuestas y experiencias de éxito que podrían valorarse para garantizar la pluralidad y la representación de la minoría indígena, en las legislaturas y en los ayuntamientos.

De esta manera, ha sido propuesto el rediseño de los distritos indígenas, la conformación de una circunscripción nacional y circunscripciones locales étnicas, elevar la cantidad de candidaturas o “*cuotas indígenas*”, las cuales podrían ser postuladas por partidos políticos o electas por las propias asambleas comunitarias.

Lo que no debe desaprovecharse es la coyuntura jurídica y política que ha obligado a mirar la situación en que se encuentran los derechos de una buena parte de la población, colocando en la agenda nacional sus demandas de justicia, de democracia.

Ya la mayoría de las legislaturas locales finalmente han dispuesto de una u otra forma el propiciar la participación política indígena, lo cual es un avance, no obstante, si se pretende que la multiculturalidad de la Nación mexicana sea más que una aspiración consagrada en la Constitución y trascienda a la estructura del estado y de la vida social, debe plantearse una agenda indígena en cuya discusión se incluyan todas las voces.

## Fuentes de información

Anaya, J. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (A/HRC/15/3)*. Asamblea de las Naciones Unidas–Consejo de Derechos Humanos, 15° período de sesiones, Naciones Unidas.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)
- Cámara de Diputados. (2014). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Igualdad de Género, con proyecto de decreto que reforma la fracción III del Apartado A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gaceta parlamentaria, (4103-II). <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- Congreso de la Unión. (2021). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Legislatura del estado de Querétaro. Querétaro, México. 14 de julio de 2021. [https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_60.pdf).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (2017). *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Figuroa, D. (2001). *Otomíes de Querétaro*. Proyecto Perfiles Indígenas de México, Documento de trabajo. <https://www.academica.org/salomon.nahmad.sitton/67>.
- Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Recuperado de <https://ieeq.mx/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Censo de Población y Vivencia 2020, Cuestionario básico y ampliado*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/default.html>
- Legislatura del estado de Querétaro. (2019). Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. [https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/010\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/010_60.pdf). 18 de octubre de 2019. [https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/010\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/010_60.pdf)
- Legislatura del estado de Querétaro. (2022). Ley Electoral del Estado de Querétaro. [https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/076\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/076_60.pdf).
- Legislatura del estado de Querétaro. (2022). Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. [https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Ley-Org/011\\_60.pdf](https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Ley-Org/011_60.pdf).
- Martínez Cobo, J. R. (1987). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, Vol. V. Conclusiones, propuestas y recomendaciones*. Naciones Unidas.
- Mendoza Rico, M., Ferro Vidal, L.E., y Solorio Santiago, E. (2006). *Otomíes del semidesierto queretano*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. <https://www.ilo.org/wcmsp5/>

groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\_345065.pdf.

- Pérez Cepeda, M. (2020). *Criterios acerca del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas para la administración directa de los recursos públicos*. Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Número 25.
- Pérez Cepeda, M., Plata Vázquez J.L., Nieto Castillo M., Verboonen Bazán R. G. (Coord.). (2021). *Costumbre y Tradición en los Sistemas Normativos Indígenas de Querétaro*. Instituto Electoral del Estado de Querétaro y Universidad Autónoma de Querétaro.
- Periódico Oficial del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, núm. 18. 15 de noviembre de 2022. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>
- Prieto Hernández, D. y Utrilla Sarmiento B. (Coord.). (2006). *Ya hnini ya jáitho Maxei. Los pueblos indios de Querétaro*. Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas.
- Tribunal Electoral del Estado de Querétaro. (2019). *Sentencia TEEQ-JLD-1/2019*. <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>.

# Los derechos políticos- electorales de los pueblos y comunidades indígenas, y la población afrodescendiente en el estado de Quintana Roo: su evolución y desafíos

**Elizabeth Arredondo Gorocica<sup>1</sup>**

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; III. Datos estadísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Quintana Roo; IV. Contexto de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Quintana Roo. A. Ayuntamientos. B. Congreso Local. C. Autoadscripción Calificada; IV.1. Resultados de la implementación de acciones afirmativas a favor de las postulación de candidaturas indígenas en el proceso electoral 2020-2021, para la renovación de miembros de los ayuntamientos; IV.2. Resultados de la implementación de acciones afirmativas a favor de las postulación de candidaturas indígenas en el proceso electoral 2021-2022, para la renovación de las diputaciones al Congreso Local; IV.3. Violencia política contra las mujeres en razón de género en las candidaturas postuladas por la acción afirmativa indígena; V. Estadística y contexto de los derechos político-electorales de las personas afrodescendientes en el estado de Quintana Roo; VI. Contexto Actual; VII. Conclusiones y desafíos; Fuentes de información.

<sup>1</sup> Consejera electoral, y presidenta de la Comisión de Igualdad y No Discriminación del Instituto Electoral de Quintana Roo.

## I. Introducción

La participación político-electoral de las personas indígenas en el estado es un derecho constitucional tanto a nivel federal como estatal. En términos del artículo 1.º, párrafo tercero, y 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, es obligación de todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>3</sup>, en su artículo 13, párrafo séptimo, octavo y noveno, reconoce la composición pluricultural del Estado, sustentada originariamente en sus comunidades y pueblos indígenas mayas y define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como: “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en el territorio del Estado y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” (CPELSQROO, 2022).

El establecimiento de medidas tendientes a hacer efectiva la igualdad material y garantizar la representación y participación política en condiciones de igualdad de los pueblos y comunidades indígenas y de los grupos minoritarios en los cargos de elección popular, es una lucha que se ha venido gestando de manera progresiva para revertir la situación de desigualdad con el propósito de garantizar un plano de igualdad sustancial.

En Quintana Roo, a partir de la sentencia recaída en el expediente SX-JRC-13/2019, dictada por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>, el Consejo General de este Instituto emitió las acciones afirmativas para la postulación y registro de las candidaturas indígenas en el proceso electoral concurrente 2020-2021, en el cual se renovó la integración en los once municipios en que se divide el territorio estatal; y en el actual proceso electoral que se desarrolla en la entidad (2021-2022) en el que se eligieron los cargos a la gubernatura y diputaciones locales.

En el presente ensayo se aborda el tema de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas, a partir de un marco histórico y estadístico de este sector poblacional en Estado, explicando y analizando los antecedentes que dieron pie a la emisión de la sentencia de la Sala Regional Xalapa, los logros y avances que se han obtenido con la implementación de dichas medidas compensatorias emitidas a favor de estos grupos y los retos que faltan por afrontar para garantizar de manera sustantiva y eficaz el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en nuestra entidad.

2 En lo sucesivo, Constitución Federal.

3 En lo sucesivo, Constitución Local.

4 En lo sucesivo, Sala Regional Xalapa.

Es dable establecer que si bien en la Constitución Local no se hace alusión específica a la composición pluricultural de las personas afromexicanas, sí se establece en el propio artículo 13, párrafo segundo y tercero, la prohibición de toda forma de discriminación motivada por origen étnico o nacional y la garantía de igual jurídica de todos los habitantes sin distinción de origen, sexo, condición o actividad social; en ese sentido, según el censo de población y vivienda del 2020, la población que se autorreconoce como afromexicana o afrodescendiente y que habita en el estado, es de 52,265 personas, esto es, el 2.8% de la población; de las cuales el 51.6% son hombres y el 48.4% son mujeres.

Si bien en el Estado no se han implementado acciones afirmativas a favor de este grupo en situación de desventaja, dentro del contenido del presente artículo se establece el contexto histórico y estadístico de este sector poblacional y los avances que ha habido a su favor en materia legislativa.

## **II. Antecedentes históricos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes**

De acuerdo con el Diagnóstico Estatal de Quintana Roo denominado, “Proyecto Perfiles Indígenas de México” (Gutierrez, 2020), el Estado de Quintana Roo, tiene la siguiente semblanza histórica:

El actual territorio de Quintana Roo corresponde a lo que fueron tres “provincias” mayas en el momento de la conquista española: Ecab en el norte, Cochua en el centro y Uaymil-Chetumal en el sur. No es posible calcular el número de habitantes de sus asentamientos en ese entonces, aunque diversas fuentes españolas indican importantes concentraciones de pobladores. En el sur, por ejemplo, sólo Chetumal podría haber tenido 2 000 casas y Mazanahau 3 000. Se calculan para esa área aproximadamente 125 000 habitantes indígenas en 1511 y es necesario apuntar que es la región que registra el mayor desastre en materia de población de la península yucateca ya que, de acuerdo con los datos conocidos, en 1700 apenas tendría unos 700 habitantes indígenas.

Para la parte norte de Quintana Roo también se tienen registros de ciudades y asentamientos con importantes núcleos de población nativa. La probable capital, llamada Ecab, fue denominada por los españoles “El Gran Cairo” y al parecer en esa provincia la población pudo llegar a 78,000 habitantes en el siglo XVI. La zona central era quizá la menos poblada, pero hacia la frontera con el estado de Yucatán aún sobreviven importantes pueblos de origen prehispánico que permanecieron habitados, como son: Tepich, Tihosuco, Polyuc y Chunhuhub. En esa área habría cerca de 45,000 habitantes en el siglo XVI.

De manera que es factible pensar que la población indígena de lo que actualmente comprende Quintana Roo pudo haber alcanzado una cifra de alrededor de 250 000 habitantes a la llegada de los españoles.

El contacto con las nuevas enfermedades y en general la conquista causaron una pérdida súbita de la mayor parte de la población maya de la península yucateca, que pasó de 1 028,000 habitantes, en 1511, a 149,810, en 1609, para después comenzar a recuperarse paulatinamente hasta alcanzar una cifra aproximada de 336 400, en 1803. Sin embargo, la tremenda disminución de la población fue mucho más notoria en la costa oriental (Quintana Roo). Las epidemias tempranas y la huida explican la drástica pérdida de habitantes en ese territorio.

Es necesario apuntar que se trataba de un área en la que nunca se pudo implantar el dominio colonial en toda su magnitud. Por el contrario, la presencia española era esporádica o muy restringida, y en el sur de Quintana Roo se circunscribía exclusivamente a la villa de Bacalar, fundada en 1544, pero que nunca pudo irradiar el dominio español sobre los indios que sobrevivieron a las epidemias. Entre 1696 y 1726 la villa perdió importancia y prácticamente quedó deshabitada hasta que se comenzó la construcción del fuerte de San Felipe para enfrentar la avanzada de los colonos ingleses de Belice.

La población no indígena de Bacalar siempre fue reducida, con algunas familias españolas, mulatos libres y mestizos. Entre 1544 y 1688 la población no indígena nunca fue más allá de 123 personas, en tanto que entre 1599 y 1640 el número más alto de indígenas jamás rebasó los 243 individuos.

Es pues fácil comprender que en la visión española de la época colonial las extensas tierras que hoy conforman Quintana Roo tomaran la forma de un gran “despoblado”. Pero, pese a que la población original nunca se recuperó, la imagen del despoblamiento casi absoluto era en parte una ficción, ya que hay suficientes indicios de que lugares como Ecab, Polé y otros sitios permanecieron habitados, en parte por algunos de sus pobladores originales y en parte por fugitivos del interior de la península sobre los que el gobierno colonial había perdido el control.

La región de Bacalar registró tres sublevaciones indígenas en la época colonial, la primera en el siglo XVI, la segunda en 1638-1641 y la tercera en 1678, que se caracterizaron por la fuga de los indios hacia el actual territorio de Belice para liberarse del dominio colonial español.

A mediados del siglo XIX la Guerra de Castas de Yucatán, que se inició en el año de 1847, condujo al repoblamiento de la parte central de Quintana Roo, que se convirtió en la zona de refugio de una mayoría de los indios sublevados, quienes erigieron su capital, denominada Chan Santa Cruz, en el lugar

que ocupa actualmente la ciudad de Felipe Carrillo Puerto. Al menos 30,000 indios rebeldes fundaron numerosos ranchos en esos territorios hasta Tulum y la frontera con Belice. Esas comunidades se mantuvieron libres, enfrentando el asedio de las tropas yucatecas, hasta el año de 1901 cuando, con el auxilio del ejército federal, fue ocupada la capital y principal santuario rebelde. Pese a ello, durante los siguientes decenios se mantuvieron las sólidas estructuras étnicas y se configuró lo que se conoce actualmente como la zona maya de Quintana Roo. Los habitantes de esta región son los descendientes directos de los rebeldes de la Guerra de Castas y mantienen su estructura y jerarquía religiosa-militar en torno al culto a la cruz. (Gutierrez, 2020, págs. 4-5).

El informe denominado “Perfil sociodemográfico y laboral de los inmigrantes interestatales indígenas en Quintana Roo” (Mayerli Aguirre, Quezada Ramirez, & Jau-regui Diaz, 2021), publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) perteneciente a las Naciones Unidas, establece que el estado cuenta de igual manera con migración indígena, de acuerdo a lo siguiente:

Quintana Roo se caracteriza por una alta presencia de población indígena. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, fue la décima entidad con el mayor volumen de población indígena en el país. En ese mismo año el 13.0% de la población del estado hablaba lengua indígena. Un dato revelador es que, de este total de hablantes, 6 de cada 100 son inmigrantes. Destaca un descenso en el monto de la población HLI<sup>5</sup>, así como de aquellos que son inmigrantes recientes en el año 2020.

Quintana Roo se erige como la principal entidad receptora de inmigrantes HLI en el país. Respecto a los lugares de origen, los inmigrantes provienen sobre todo de los estados del sureste del país.

En 1990, Yucatán, Campeche y Chiapas aportaron en conjunto el 92.6% del total de inmigrantes recientes HLI. Para el 2000, esos estados se mantenían en los primeros sitios. Mientras tanto, en 2010 el origen de los inmigrantes HLI se concentraba en Yucatán y Chiapas, que aportaron el 88.4% del total de inmigrantes HLI. En 2015, Chiapas fue la principal proveedora de inmigrantes HLI, pero en 2020 más de la mitad de esos inmigrantes vinieron de Yucatán y el 27.4% de Chiapas. En ese año también se destaca Veracruz, con un 5.4% de inmigrantes.

En cuanto a la composición por grupo étnico, se observa que los inmigrantes indígenas en su mayoría pertenecen a la gran familia lingüística maya,

5 HLI. Hablantes de Lengua Indígena.

pero en este movimiento de personas también existe diversidad lingüística y cultural. Esta pluriculturalidad se manifiesta, entre otras cosas, en las distintas lenguas de los inmigrantes HLI recientes. En 2020, hablaba maya el 32.5%; tsotsil el 11.8%; ch’ol el 10.3%; náhuatl el 8.3%; zoque el 4.1% y zapoteco el 2.5% (Mayerli Aguirre, Quezada Ramirez, & Jauregui Diaz, 2021).

Como se puede observar de los antecedentes históricos, el estado de Quintana Roo tiene sus raíces en la cultura maya, cuestión que ha sido reconocida por el Congreso del Estado, al declararse a la lengua maya, mediante Decreto número 324, como patrimonio cultural intangible del estado (Decreto 324, 2019). En dicho Decreto se reconoce a la lengua maya como lengua originaria predominante en el estado, en su variante denominada mayaa t’aan, también conocida como maya yucateco o peninsular y además se instituye como símbolo de la identidad quintanarroense como elemento central de la cultura.

Si bien nuestras raíces se sustentan en la cultura maya, debido a que Quintana Roo es un estado turístico, recibe gran cantidad de personas, entre ellas personas indígenas de otros estados, motivo por el que se ha convertido en un estado pluricultural.

En lo que respecta a información sobre la población afrodescendiente, no existe mucha bibliografía al respecto; sin embargo, en una reseña del libro denominado *Administrar los extranjeros: raza, mestizaje, nación. Migraciones afrobeliceñas en el territorio de Quintana Roo, 1902-1940* (Cunin, citado por Machuga, 2017) revela información importante para contextualizar la falta de información y baja población de este grupo poblacional, enfatizando la política migratoria nacional mexicana donde se prohibía la entrada a México a la población negra y amarilla, destacando la siguiente información:

Se encuentra la primera limitación para la entrada de afrodescendientes al territorio nacional hasta 1923. En los siguientes diez años se definirá la política final, que coincide con la creación del Consejo Consultivo de Migración en 1930, y después, con una circular de 1933 en la que se especifican las razas e individuos, y se prohíbe en primer lugar a negros y amarillos la entrada a México. Es la apertura de un nuevo capítulo migratorio, en medio de una discusión administrativa y académica y de una representación racializada de la sociedad, en la que nación y raza se tornan intercambiables: el pueblo mexicano sólo podía recibir “razas” asimilables, acordes con una “idiosincrasia mestiza”.

(...) en el periodo de 1924 a 1935, la legislación racista producida en el centro de México fue utilizada de manera ambigua en Quintana Roo y sólo era

aplicada en algunos casos. La situación cambió justamente a partir de 1935, con el presidente Lázaro Cárdenas. Se siguió prohibiendo la entrada de población negra con medidas migratorias más sofisticadas, pero ya no se aludió a la raza sino a la compatibilidad con el mestizo de la nación mexicana. (Cunin, citado por Machuga, 2017).

### III. Datos estadísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Quintana Roo

Quintana Roo ocupa el lugar 24 a nivel nacional por su número de habitantes (INEGI). Siendo que de conformidad con el Censo de Población y Vivienda 2020, en el Estado viven un total de 1,857,985 personas, de las cuales 921,206 son mujeres y 936,779 son hombres.

Dicha población se encuentra distribuida por Municipio de la siguiente manera:

**Tabla 1. Distribución poblacional en el estado de Quintana Roo**

Clave del municipio	Municipio	Habitantes 2020
001	Cozumel	88,626
002	Felipe Carrillo Puerto	83,990
003	Isla Mujeres	22,686
004	Othón P. Blanco	233,648
005	Benito Juárez	911,503
006	José María Morelos	39,165
007	Lázaro Cárdenas	29,171
008	Solidaridad	333,800
009	Tulum	46,721
010	Bacalar	41,754
011	Puerto Morelos	26,921

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

De esta población, los grupos en situación de vulnerabilidad objeto de estudio del presente ensayo, se encuentran conformados de la siguiente manera:

**Tabla 2. Población indígena y afroamericana en Quintana Roo**

Número de habitantes en el Estado	<b>1, 857, 985</b> habitantes. 921,206 (49.58%) mujeres 936, 779 (50.41%)hombres
Porcentaje de población indígena o afroamericana (o quienes se auto adscriben)	<b>Indígena 204,949 (11.7%)</b> <b>Afroamericana 52,265 (2.80%)</b> 51.6% hombres 48.4% mujeres
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta.	<b>196,060 habitantes</b> 53.8% hombres 46.2% mujeres

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

En el Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el INEGI, dentro de los tabulados para la aplicación de los cuestionarios relativos a la población indígena, se tomó en consideración el siguiente glosario:

- Condición de habla indígena: situación que distingue a la población de 3 años y más de edad, según declare hablar o no alguna lengua indígena.
- Población en Hogares Indígenas: se identifica como población indígena a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, su cónyuge o alguno de los ascendientes de éstos, declararon hablar alguna lengua indígena.

En este sentido, según dicho censo el total de población en hogares indígenas censales es de 423,166 personas, lo que representa el 22.8% de la población.

De la cifra antes citada, 204,949 personas mayores de 3 años de edad refieren que hablan alguna lengua indígena, lo que corresponde al 11.03% de la población. Como dato estadístico, 12 de cada 100 personas son hablantes de lengua indígena (INEGI, 2020).

**Tabla 3. Estadística de población indígena en el estado de Quintana Roo**

Población total	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena	% en relación con la población total	Población en hogares censales indígenas	% en relación con la población total
<b>1,857,985</b>	204,949	11.03%	423,166	22.8%

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

En el estado, los municipios con mayor población de tres años y más que habla alguna lengua indígena son: Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad y José María Morelos. Asimismo, los municipios con mayor presencia población en hoga-

res censales indígenas son: Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Bacalar, José María Morelos y Tulum.

**Tabla 4. Distribución a nivel municipal de población indígena**

Municipio	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena	Municipio	Población en hogares censales indígenas
Benito Juárez	60,080	Othón P. Blanco	148,025
Felipe Carrillo Puerto	47,141	Felipe Carrillo Puerto	69,764
Solidaridad	26,381	Bacalar	56,206
José María Morelos	18,306	José María Morelos	32,127
Othón P. Blanco	12,331	Tulum	31,989
Tulum	11,088	Cozumel	19,931
Lázaro Cárdenas	10,343	Lázaro Cárdenas	19,127
Bacalar	8,663	Benito Juárez	18,431
Cozumel	6,493	Puerto Morelos	18,066
Puerto Morelos	2,467	Isla Mujeres	5,731
Isla Mujeres	1,656	Solidaridad	3,769

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

Las lenguas indígenas más habladas en la entidad son las que a continuación se relacionan en el cuadro:

**Tabla 5. Lenguas indígenas en la entidad**

Lengua indígena	Número de hablantes 2020	Porcentaje
Maya	174,817	85.30%
Tzeltal	7,390	3.61%
Ch'ol	5,801	2.83%
Tsotsil	4,294	2.09%

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

#### **IV. Contexto de los derechos-político electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Quintana Roo**

En Quintana Roo, la implementación de acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, es reciente, ya que por primera ocasión se hicieron efectivas en los siguientes procesos electorales:

- Proceso electoral concurrente 2020-2021 para la renovación de miembros de los ayuntamientos en los once municipios en que se divide geográficamente la entidad; y
- En el proceso electoral 2021-2022, cuya jornada electoral se llevó a cabo apenas este 5 de junio del 2022, donde se renovaron los cargos de Gobernatura y diputaciones locales.

Las acciones afirmativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas de Quintana Roo, fueron resultado de las determinaciones emitidas por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SX-JRC-13/2019 y acumulados.

Como punto de partida se tiene el acuerdo IEQROO/CG/A-060-19 de fecha diecinueve de febrero del 2019, mediante el cual, el Consejo General del IEQROO, aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones, correspondientes al Proceso Electoral Local 2018-2019. En dichos criterios de registro, no se contempló la implementación de acciones afirmativas para candidaturas jóvenes ni indígenas.

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Morena consideraron que en los criterios de registro se debieron contemplar acciones afirmativas a favor de dichos grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que promovieron el recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en contra del acuerdo referido, el cual quedó radicado bajo el expediente RAP/019/2019 y RAP/021/2019.

Dentro de las pretensiones de los actores políticos, estaba la solicitud de revocación del acuerdo impugnado y que se ordenara a la autoridad administrativa electoral, integrara a los criterios de registro, la inclusión de acciones afirmativas a favor de jóvenes e indígenas en la entidad.

Resulta importante destacar, que en primera instancia, el Tribunal Electoral local, al resolver el Recurso de Apelación RAP/019/2019 y su acumulado, determinó:

revocar el acuerdo IEQROO/CG/A-060/19 y ordenar al Instituto Electoral de Quintana Roo, que emitiera unos nuevos Criterios de Registro donde se incluyera, en armonía con el principio de progresividad, constitucionalidad y convencionalidad, la postulación de candidaturas de jóvenes e indígenas en el proceso electoral local ordinario 2018-2019, tomando en consideración que la población de las comunidades indígenas en la entidad es significativa, por lo que al ser excluida la obligatoriedad de garantizar su participación y representación en la normativa constitucional y legal local, la autoridad responsable en atención a los principios convencionales y constitucionales ya referidos, no

imposibilitaba la acción afirmativa que se pudiera realizar (RAP/019/2019 y su acumulado, 2019, págs. 32-33).

Ante esta resolución, los partidos políticos Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y MORENA promovieron juicios de revisión constitucional electoral, ante la Sala Regional Xalapa, quedando radicados bajo el expediente SX-JRC-13/2019 y acumulados. La inconformidad de los partidos políticos en esencia consistió en que la determinación emitida por el TEQROO de ordenar al IEQROO la implementación de acciones afirmativas a favor de jóvenes e indígenas para el proceso electoral en curso, vulneraba el principio de oportunidad, certeza y seguridad jurídica, así como su derecho de autorregulación, atendiendo a la temporalidad de la medida adoptada, toda vez que conforme al calendario electoral, ya habían concluido los procesos electivos internos de las candidaturas de los partidos políticos y las precampañas.

En ese sentido, la Sala Regional Xalapa declaró fundados los agravios de los actores políticos con relación a ordenar al Instituto Electoral Local, el implementar las medidas afirmativas a favor de jóvenes e indígenas en el proceso electoral que se desarrollaba en ese momento en la entidad.

No obstante, lo anterior, a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación, vinculó al Instituto local, para que, con la debida oportunidad, realizara los estudios concernientes e implementara las acciones afirmativas que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, para el caso de registro y postulación de candidaturas al Congreso Local, así como a los Ayuntamientos.

Derivado de la sentencia, el Instituto Electoral de Quintana Roo emitió una serie de actividad para dar cumplimiento con la implementación de acciones afirmativas a favor de los jóvenes e indígenas, sin embargo, para efecto del presente estudio, únicamente nos centraremos en las actividades relacionadas con la población indígena.

El IEQROO llevó a cabo diversas actividades encaminadas a dar cumplimiento con la implementación de acciones afirmativas a favor de los pueblos y comunidades indígenas; en primera instancia, el nueve de julio de dos mil veinte, el Consejo General mediante Acuerdo IEQROO/CG/A-11/2020, aprobó el Convenio General de Apoyo y Colaboración entre el Instituto y la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (UIMQROO), con el objeto de elaborar y desarrollar el *Estudio de la población indígena para implementar acciones afirmativas aplicables para la postulación y el registro de candidaturas a los Ayuntamientos y al Congreso Local en el estado de Quintana Roo*.

Asimismo, el 10 de septiembre de 2020 el Consejo General emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-018/2020, mediante el cual aprobó el *Protocolo para el proceso de la consulta, previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado de Quintana Roo para la implementación de acciones afirmativas en materia de participación y representación política en el Congreso Local y los Ayuntamientos*.

En dicho protocolo se estableció que la consulta tendría por objeto recibir las opiniones, planteamientos y propuestas de las y los sujetos de consulta, en torno a los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas, que el Instituto pudiera adoptar a favor de las personas indígenas para la postulación y registro de candidaturas a los ayuntamientos y el Congreso Local, así como de aquellas que forman parte de la materia de la consulta.

El 13 de octubre de 2020 el Consejo General del IEQROO aprobó el acuerdo IEQROO/CG/A-28/2020 mediante el que se estableció el plan de trabajo para el proceso de la consulta previa libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas asentados en el estado de Quintana Roo, para la implementación de acciones afirmativas indígenas y se emitieron consideraciones relacionadas con su ejecución, concretamente respecto a la imposibilidad material de llevar a cabo la consulta de mérito, como consecuencia de la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), acordándose que la misma se estaría implementando en cuanto las condiciones sanitarias lo permitiera y una vez concluidos los procesos electorales 2021 y 2022.

En ese sentido, ante la imposibilidad de realizar la consulta previa, libre e informada, el Consejo General determinó que para la implementación de las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, se utilizarían los insumos obtenidos del estudio en materia de participación política de las personas indígenas en el Estado, emitido por la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, instancia académica responsable de llevar a cabo el *Estudio de la Población Indígena para Implementar Acciones Afirmativas aplicables para la postulación y el registro de candidaturas a los Ayuntamientos y al Congreso Local en el Estado de Quintana Roo*.

El 30 de noviembre de 2020, mediante el acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó la implementación de acciones afirmativas en el registro y postulación de candidaturas indígenas a los ayuntamientos y al Congreso Local, en cumplimiento a la sentencia recaída en el expediente SX-JRC-13/2019 y sus Acumulados.

Las acciones afirmativas que se aprobaron para el registro y postulación de candidaturas indígenas, quedaron de la siguiente manera:

## A. Ayuntamientos

Para la determinación de acciones afirmativas en los ayuntamientos se tomó en consideración, el porcentaje de población indígena en cada uno de los municipios y el número de personas que integran las planillas postuladas en cada uno de los once municipios para ocupar los cargos de presidencias municipales, sindicaturas y regidurías.

Para ello, se determinó que con base a los elementos antes referidos, lo óptimo era establecer las acciones afirmativas a partir de la división de tres segmentos:

- *Primer segmento:* este se encontraba conformado por aquellos municipios donde su población indígena supera más del 80% de la población, el comprendido los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas.
- *Segundo segmento:* se encontraba conformado por aquellos municipios cuya población indígena era mayor del 50% pero menor al 80%, integrándose por los municipios de Tulum y Bacalar.
- *Tercer segmento:* este último segmento se integró por aquellos municipios donde su población indígena representa menos del 50%, entre los que se encuentran los municipios de Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, Puerto Morelos, Cozumel y Solidaridad.

De esta manera, se logró homogeneizar los elementos a considerar en la postulación de estas candidaturas, atendiendo al porcentaje de población indígena que tiene cada uno de los municipios de la entidad, estableciéndose las reglas para la postulación de estas candidaturas, en los términos siguientes:

**Tabla 6. Acciones afirmativas para el registro y postulación de candidaturas indígenas**

Segmento	Municipio	Porcentaje de población indígena	Número de postulaciones	Postulaciones indígenas	Fórmulas que deberán ubicadas en los primeros tres lugares de la planilla
1	Felipe Carrillo Puerto	91.64 %	8	3	2
	José María Morelos	90.56 %	8	3	
	Lázaro Cárdenas	84.15 %	8	3	
Acción afirmativa	En cada uno de estos municipios, los partidos políticos, y/o coaliciones deberán postular tres (3) fórmulas indígenas en cada una de las planillas, las cuales deberán estar distribuidas de manera paritaria dentro de la planilla y del segmento.				
	Del total de 9 fórmulas que postularán en los municipios de este segmento, por lo menos dos (2) fórmulas deberán estar ubicadas en los primeros tres (3) lugares, de las planillas de dos de los tres municipios que integran este segmento, es decir, presidente o presidenta municipal, síndico o síndica, o primer regidor o primera regidora. De las cuales, al menos una deberá estar integrada por mujeres.				
2	Bacalar	67.33 %	8	2	
	Tulum	66.00%	8	2	
Acción Afirmativa	En cada uno de estos municipios, los partidos políticos, y/o coaliciones deberán postular 2 fórmulas indígenas en cada una de las planillas, de las cuales, al menos una, deberá estar integrada por mujeres.-				
	Isla Mujeres	46.87%	8	1	
3	Othón P. Blanco	39.03%	11	1	
	Benito Juárez	38.67%	11	1	
	Puerto Morelos	38.67%	8	1	
	Cozumel	38.17%	8	1	
	Solidaridad	33.60%	11	1	
Acción Afirmativa	En los seis municipios que integran este segmento, los partidos políticos y/o coaliciones deberán postular una (1) fórmula indígena en cada una de las planillas.				
	Del total de 6 fórmulas que se postularán en este segmento, estas deberán estar distribuidas de manera paritaria, es decir, deberán postular al menos tres (3) fórmulas de mujeres.				

Fuente: Acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020.

## B. Congreso local

Respecto a las acciones afirmativas para la postulación de candidaturas a las diputaciones del Congreso Local, se tomó en consideración el porcentaje de población indígena en cada uno de los quince distritos electorales que se divide la geografía electoral de la entidad, y dado que en los quince distritos electorales cuentan con población indígena, lo óptimo era establecer las acciones afirmativas a partir de la división de dos segmentos:

- *Primer segmento:* abarca aquellos distritos electorales uninominales con un porcentaje de población indígena mayor 50%, entre los cuales quedan comprendidos los distritos 1, 12 y 13.

- *Segundo segmento:* comprende los distritos electorales 2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,14 y 15, en razón que su porcentaje de población indígena es menor al 50%.

Considerando los parámetros antes referidos, las reglas para la postulación de las candidaturas a diputaciones por acción afirmativa indígena, quedó en los términos siguientes:

**Tabla 7. Acción afirmativa indígena en diputaciones**

Segmento	Distrito Electoral	% de población indígena por distrito electoral	Acción afirmativa
1	12	91.46%	En cualquiera de los distritos electorales pertenecientes al segmento uno, los partidos políticos y/o coaliciones deberán postular dos (2) fórmulas de personas indígenas, de las cuales al menos una deberá estar integrada por mujeres.
	13	75.24%	
	1	51.84%	

2	9	40.09%	Los partidos políticos y/o coaliciones deberán postular una fórmula de personas indígenas en cualquiera de estos distritos electorales pertenecientes a este segmento.
	2	38.67%	
	3	38.67%	
	4	38.67%	
	5	38.67%	
	6	38.67%	
	7	38.67%	
	8	38.67%	
	11	38.17%	
	10	33.60%	
	14	30.03%	
	15	30.03%	

Fuente: Acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020.

### C. Autoadscripción calificada

En ambos procesos electorales, se determinó que atendiendo al criterio establecido por las máximas autoridades en materia jurisdiccional (Suprema Corte de Justicia de la Nación y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), ante la ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en como debe manifestarse la conciencia de identidad de las y los indígenas, la condición de autoadscripción tiene que fijarse en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos del colectivo, por lo que se determinó necesario acreditar una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos y la acción afirmativa se materialice en las personas a las que va dirigidas, en correspondencia a la finalidad de la misma.

Para ello, la autoridad administrativa consideró que los documentos idóneos para acreditar los elementos mínimos necesarios de la autoadscripción calificada de la persona que se postula para este tipo de candidatura son de manera ejemplificativa y enunciativa, más no limitativa, alguno de los siguientes:

- a) Constancia o testimonio de alguna autoridad comunitaria respecto de la participación o trabajo realizado en la comunidad, como servicios educativos o ayuda a la población indígena en desastres.
- b) Constancia verificada por alguna autoridad comunitaria de participación en reuniones comunitarias, trabajo en la comunidad o juntas ejidales.

- c) Constancia de alguna asociación civil o de organizaciones no gubernamentales que trabajen en la mejora de la comunidad.
- d) Constancia emitida por alguna autoridad municipal que acredite un cargo como delegado, subdelegado o presidente de la comunidad. (Acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020, 2020).

Al respecto, debe señalarse que en la etapa de registro no fue objetada alguna candidatura de esta naturaleza, sin embargo, debe considerarse mecanismos que permitan la verificación de las autoridades que emitan dichas constancias. Lo anterior, en razón que muchas veces la población de las comunidades y pueblos indígenas no conocen o reconocen a quienes se autoadscriben como tales, y en ocasiones puede darse un fraude a la ley. Valdría la pena, que el OPLE en lo subsecuente verifique de manera previa a la aprobación de las candidaturas, que la persona que se postula por este tipo de acción afirmativa es conocida al menos por la población de la comunidad a la cual dice pertenecer y evitar lleguen a los cargos públicos, personas que no tienen vínculo de pertenencia y, por tanto, lleve a cabo acciones y actividades enfocadas en estos grupos en situación de vulnerabilidad.

#### **IV.1. Resultados de la implementación de acciones afirmativas a favor de la postulación de candidaturas indígenas en el proceso electoral 2020-2021, para la renovación de miembros de los ayuntamientos**

El artículo 134 de la Constitución Política de Quintana Roo, establece que los ayuntamientos se integrarán de la siguiente forma:

- I. En los Municipios de Othón P. Blanco, Benito Juárez y Solidaridad, con un Presidente, un Síndico, nueve Regidores electos según el principio de mayoría relativa y seis Regidores electos según el principio de representación proporcional; esto es, el cabildo se integra por 17 funcionarias y funcionarios públicos.
- II. En los Municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, Tulum, Bacalar y Puerto Morelos, con un Presidente, un Síndico, seis Regidores electos según el principio de mayoría relativa y tres Regidores electos según el principio de representación proporcional, es decir, dichos órganos colegiados se integran por un total de 11 funcionarias y funcionarios públicos.

Partiendo de lo anterior, las distintas fuerzas políticas nacionales y locales participaron en el proceso electoral por medio del cual se renovaron los miembros de los Ayuntamientos en los once municipios de la entidad.

Se contó con la participación de los partidos políticos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC), y MORENA; los partidos políticos estatales, Movimiento Auténtico Social (MAS), Confianza por Quintana Roo (CQROO) y Encuentro Social Quintana Roo (PESQROO)<sup>6</sup>; al igual que los partidos políticos nacionales de nueva creación: Redes Sociales Progresistas (RSP)<sup>7</sup> y Fuerza por México (FMEX); una candidatura común integrada por los partidos políticos PAN, PRD y CQROO; las coaliciones “Va por Quintana Roo” integrada por los partidos políticos PAN, PRI, PRD y CQROO; así como la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA EN QUINTANA ROO” conformada por los partidos políticos PVEM, PT, MORENA y MAS.

Asimismo, se eligieron a 139 autoridades municipales distribuidas de la siguiente manera: 11 presidencias municipales; 11 sindicaturas y 117 regidurías.

En la etapa de registro de candidaturas, se registraron un total de 690 candidaturas propietarias y un número igual de candidaturas suplentes, dando un total de 1,380 personas postuladas.

De dichas postulaciones, dentro de la acción afirmativa indígena, se registraron 151 candidaturas propietarias y 152 candidaturas suplentes, dando un total de 303 candidaturas indígenas, lo que representa el 21.9% del total de las postulaciones.

De esas 303 candidaturas indígenas, resultaron electas por mayoría relativa, 23 candidaturas propietarias y un número igual de candidaturas suplentes, dando un global de 46 candidaturas electas (23 mujeres y 23 hombres).

Asimismo, a través de la vía de representación proporcional, resultaron electas un total de 11 candidaturas propietarias indígenas y un número igual de candidaturas suplentes, dando un total de 22 personas indígenas electas por dicho principio, de las cuales 5 son mujeres y 17 son hombres.

Al término del proceso electoral, un total de 34 candidaturas propietarias indígenas asumieron el cargo público, lo que representa un 24.46% de los espacios en la integración de los cabildos, quedando distribuidos de la siguiente manera:

6 El PESQROO perdió su registro como partido político local en fecha 4 de enero de 2021, mediante acuerdo IEQROO/CG/R-001-2021, derivado del procedimiento de verificación de afiliados abreviados al citado partido, en razón de no haber obtenido al menos el 0.26% del padrón electoral con corte al mes de junio del año anterior.

7 RSP perdió su registro como partido político nacional en fecha 30 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1568/2021, en ese sentido a través del acuerdo IEQROO/CG/R-031-2021 de fecha 11 de octubre de 2021, por medio del cual se determinó la pérdida de acreditación del citado partido político por parte del Consejo General del IEQROO.

**Tabla 8. Presidencias municipales**

Municipio	Persona indígena propietaria género	
	Hombre	Mujer
Lázaro Cárdenas	1	-
José María Morelos	1	-
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>-</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 9. Sindicaturas**

Municipio	Persona indígena propietaria género	
	Hombre	Mujer
Lázaro Cárdenas	-	1
José María Morelos	-	1
Felipe Carrillo Puerto	1	-
Tulum	-	1
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
	<b>4</b>	

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 10. Regidurías**

Municipio	Persona indígena propietaria género	
	Hombre	Mujer
Bacalar	1	1
Benito Juárez	-	1
Cozumel	-	1
Felipe Carrillo Puerto	3	3
Isla Mujeres	2	-
José María Morelos	3	2
Lázaro Cárdenas	3	1
Othón P. Blanco	2	-
Puerto Morelos	1	1
Solidaridad	1	-
Tulum	2	
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>10</b>
	<b>28</b>	

Fuente: Elaboración propia.

Es así, que actualmente la conformación de los once ayuntamientos en que se divide geográficamente la entidad, es la siguiente:

**Tabla 11. Conformación de cabildos**

Municipio	Integración de cabildo con personas que se autoadscriben como indígenas	% que corresponden con relación a su integración total
Othón P. Blanco	2	11.76%
Benito Juárez	1	5.88%
Solidaridad	1	5.88%
Felipe Carrillo Puerto	7	63.63%
José María Morelos	7	63.63%
Cozumel	1	9.09%
Lázaro Cárdenas	6	54.54%
Isla Mujeres	2	18.18%
Tulum	3	27.27%
Bacalar	2	18.18%
Puerto Morelos	2	18.18%

Fuente: Elaboración propia.

De los datos estadísticos antes referidos, se desprende que los Ayuntamientos que se encuentran integrados por más del cincuenta por ciento de personas que se autoadscriben como indígenas son: Felipe Carrillo Puerto 63.63%, José María Morelos 63.63% y Lázaro Cárdenas 54.54%; seguido de Tulum 21.27%, Isla Mujeres, Bacalar y Puerto Morelos con el 18.18%, Benito Juárez y Solidaridad con el 5.88% y de último Cozumel con el 09.09%.

#### **IV.2. Resultados de la implementación de acciones afirmativas a favor de la postulación de candidaturas indígenas en el Proceso Electoral 2021-2022, para la renovación de las diputaciones al Congreso local**

En este proceso electoral se contó con la participación de los partidos políticos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC), y MORENA; los partidos políticos estatales, Movimiento Auténtico Social (MAS), Confianza por Quintana Roo (CQROO) y Fuerza por México Quintana Roo (FXMQROO); una coalición total denominada “Va por Quintana Roo” integrada por los partidos políticos PAN, PRD y CQROO; así como la

coalición “JUNTOS HACEMOS HISTORIA EN QUINTANA ROO” conformada por los partidos políticos PVEM, PT, MORENA y FXMQROO; y una candidatura independiente. Asimismo, se eligieron 15 diputaciones por mayoría relativa y 10 diputaciones por la vía de representación proporcional.

Las acciones afirmativas emitidas mediante Acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020, se consideraron en los criterios de registros aprobados en el marco del Proceso Electoral Local 2021-2022 para la renovación de las diputaciones locales.

Se registraron un total de 11 candidaturas propietarias indígenas y un número igual de candidaturas suplentes, dando un total de 22 postulaciones. De dichas candidaturas, 20 correspondieron a mujeres y 2 a hombres.

De ahí que, como resultado de la aplicación de las citadas acciones afirmativas, del total de 15 candidaturas electas por vía de mayoría relativa, 3 personas indígenas lograron obtener el acceso a una diputación en los distritos 12, 13 y 14, el cual representa el 12% de la integración total de dicho órgano legislativo.

Cabe hacer constar que, por la vía de representación proporcional, no hubo postulaciones de personas que se autoadscribieran como indígenas.

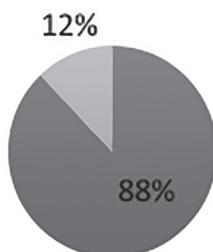
**Tabla 12. Diputaciones indígenas**

Distrito Electoral	Persona indígena propietaria género	
	Hombre	Mujer
12	1	-
13	-	1
14	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
	<b>3</b>	

### INTEGRACION DEL CONGRESO EN QUINTANA ROO

■ Candidaturas No Indígenas

■ Candidaturas Indígenas



Fuente: Elaboración propia.

#### IV.3. Violencia política contra las mujeres en razón de género en las candidaturas postuladas por la acción afirmativa indígena

En Quintana Roo los pueblos y comunidades indígenas en materia político electoral continúan rigiéndose por el sistema de partidos, a diferencia de otras entidades como Oaxaca y Chiapas, por citar algunas, donde su sistema normativo interno tiene como base los usos y costumbres de dichas comunidades; en ambos supuestos, el acceso de participación de la mujer no ha sido en condiciones de igualdad y libre de violencia; sino todo lo contrario, las autoridades electorales hemos tenido que establecer directrices que permitan a las mujeres indígenas, una participación sustantiva en los espacios de toma de decisiones de sus comunidades, libre de cualquier tipo de violencia.

La participación de las mujeres indígenas en el ejercicio de sus derechos políticos-electorales conlleva retos extraordinarios para garantizar su debido ejercicio, no solo se enfrentan a su condición de ser mujeres, sino además al hecho de pertenecer a un grupo en situación de desventaja; aunado a ello el sistema patriarcal y cultural que se encuentran arraigados en nuestro país, constituyen limitantes para el libre y pleno ejercicio de sus derechos.

Por ello resulta importante que todas las autoridades realicemos acciones que fomenten la participación de las mujeres indígenas y se fortalezcan los mecanismos para erradicar todo tipo de violencia, incluyendo la violencia política en razón de género.

De manera específica, en el Estado de Quintana Roo, un punto importante a destacar durante los dos procesos electorales ya multicitados, en los cuales se implementaron acciones afirmativas a favor de las personas indígenas, es que, en ninguno de ellos, se presentaron denuncias o quejas de Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género en contra de alguna de las candidatas registradas dentro de dicha acción afirmativa.

Este dato resulta relevante, pues en primera instancia, permitiría establecer que si bien dentro de las comunidades indígenas en el Estado, se conservan ciertos usos y costumbres, se ha ido sensibilizando a la población en general sobre el tema de la participación de las mujeres en la vida política de su localidad, y por ende en la toma de decisiones al interior de esta.

No obstante, ello no significa que las autoridades debamos de suspender las acciones encaminadas a prevenir, erradicar y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género en las comunidades indígenas del Estado, sino todo lo contrario, debemos reforzar los cursos de prevención y estudiar las causas estructurales que inciden en la comisión de este tipo de conductas en este sector poblacional.

## V. Estadísticas y contexto de los derechos político-electorales de las personas afrodescendientes en el estado de Quintana Roo

Según el Censo de Población y Vivienda 2020, en Quintana Roo hay cincuenta y dos mil doscientas sesenta y cinco (52,265) personas que se considera afrodescendiente, representado el 2.8% de la población en el Estado, de los cuales, el 51.6% son hombres y el 48.4% son mujeres (INEGI).

**Tabla 13. Distribución municipal de población afrodescendiente**

Nombre del municipio	Población que se considera afrodescendiente
Total de la entidad Quintana Roo	52265
Cozumel	1414
Felipe Carrillo Puerto	2541
Isla Mujeres	633
Othón P. Blanco	8634
Benito Juárez	21205
José María Morelos	851
Lázaro Cárdenas	2799
Solidaridad	10794

Tulum	1986
Bacalar	608
Puerto Morelos	800

Fuente: INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda.

Dicha población se encuentra distribuida de la siguiente manera en los 11 Municipios que conforman el Estado:

En relación con este grupo población, se hace constar que no se cuenta con acciones específicas en materia electoral a favor de este, así como tampoco información estadística de participación dentro de algún proceso electoral en el Estado.

Sin embargo, cabe destacar, que la XVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Quintana Roo, apenas el 24 de mayo de 2022, aprobó la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Quintana Roo, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (Decreto 246, 2022).

En esta nueva Ley, se reconoce como pueblos y comunidades afromexicanas, a aquellas que descienden de poblaciones africanas, que fueron trasladadas por la fuerza o se asentaron en el territorio nacional desde la época colonial y que tienen formas propias de organización social, económica, política y cultural, con aspiraciones comunes y afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas y además se les reconoce como sujetos de consulta ante afectaciones por medidas administrativas y/o legislativas de los diferentes niveles de gobierno (Decreto 246, 2022).

## VI. Contexto actual

Tal y como se estableció en el acuerdo IEQROO/CG/A-28-2020, de fecha 13 de octubre de 2020, mediante el cual se aprobó el plan de trabajo, el Consejo General de este Instituto, acordó que la consulta respectiva deberá desarrollarse a más tardar el año siguiente a la conclusión del Proceso Electoral 2021-2022. (Acuerdo IEQROO/CG/A-28-2020, pág. 14)

Ante esta circunstancia, en el presupuesto basado en resultados del ejercicio fiscal 2023 de este OPLE se contempló la inclusión del presupuesto mínimo necesario para llevar a cabo el proceso de dicha consulta para la implementación de acciones afirmativas en materia de participación y representación política en los procesos electorales locales que se desarrolle en la entidad.

En ese sentido, y dando cabal cumplimiento a la obligación otorgada al IEQROO, el pasado 30 de junio de 2023, el Consejo General de este Instituto aprobó la actualización del protocolo, plan de trabajo, cuadernillo y convocatoria para la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para el Proceso Electoral Local 2024, en el cual se renovarían diputaciones locales y miembros de los once ayuntamientos en que se divide la geografía de la entidad.

Actualmente, el IEQROO se encuentra llevando a cabo la fase informativa (entre el 28 de julio al 03 de septiembre) a pueblos y comunidades indígenas para que posterior a la fase deliberativa (entre el 1 de agosto y 18 de septiembre), se realice la fase consultiva (entre el 19 al 30 de septiembre) en la que se recibirán opiniones, planteamientos y propuestas de las y los sujetos de consulta, en torno a los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas, que el Instituto pudiera adoptar a favor de las personas indígenas para la postulación y registro de candidaturas a los ayuntamientos y el Congreso Local, así como de aquellas que forman parte de la materia de la consulta.

Para la fase consultiva se tienen contemplados los siguientes ejes temáticos:

1. Representación de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos y Congreso Local.
2. Principio de paridad de género para garantizar los derechos político electorales de las mujeres indígenas en Quintana Roo.
3. Candidatura indígena independiente.
4. Autoadscripción calificada indígena.
5. Medidas y acciones complementarias que permitan la participación política de pueblos y comunidades indígenas en Quintana Roo.

Una vez llevada a cabo la fase consultiva, en términos del protocolo, el IEQROO llevará a cabo la etapa de seguimiento de acuerdos y verificación en la cual se realizará la incorporación de los resultados obtenidos de la consulta, misma que será aprobada, en primera instancia por la Comisión de Partidos Políticos del Instituto y posteriormente por el Consejo General de este órgano comicial.

Las medidas que se adopten se harán del conocimiento de las y los participantes en el proceso de consulta, independientemente de la publicación general que se haga de ésta, tanto en los Estrados del IEQROO como de los mecanismos oficiales.

## VII. Conclusiones y desafíos

Con las experiencias y resultados obtenidos en los procesos electorales del 2021 (renovación de ayuntamientos) y 2022 (renovación del Congreso Local), se destaca lo siguiente:

- a) Por primera ocasión en el Estado, se tienen a dos presidentes municipales que se autoadscriben como indígenas, 4 sindicaturas que corresponden 1 a hombre y 3 a mujeres; y 28 regidurías que las ocupan 18 hombres y 10 mujeres; en total 34 personas se encuentran actualmente asumiendo los cargos electivos de miembros de los ayuntamientos en cada uno de los 11 municipios en que se divide la geografía electoral, de los cuales 13 los ocupan mujeres y 21 hombres. Sin duda, un avance importante en el acceso a estos cargos por parte de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales serán vitales en la incidencia y toma de decisiones en las políticas públicas de sus localidades, y
- b) El distrito 12, cuya población indígena asciende a 91.46%, y el distrito 13, donde su población indígena es del 75.24%, son dos de los distritos con mayor porcentaje de población indígena en todo el Estado y se encontrarán representados por personas que se autoadscriben indígenas, a partir del 3 de septiembre del 2022 con la instalación de la H. XVII Legislatura Constitucional del Estado.

Como se ha mencionado, si bien dentro de los criterios adoptados por esta autoridad, se contempló la admisión de constancias expedidas por presidentes (as) municipales y de secretarios (as) generales de los ayuntamientos, en razón que sus facultades se extienden en todo el territorio que ocupa el municipio de que se trate, cierto es que las constancias que se solicitan para acreditar la autoadcripción calificada tiene como propósito que pueda determinarse el vínculo de pertenencia y arraigo en la comunidad que se trate, no en su municipio como tal, de ahí que quienes resultan idóneos para poder hacer la emisión de dicha documental deben ser quienes ostenten un cargo al interior del máximo órgano colegiado de la comunidad o localidad que dicen representar.

De igual manera se pudo observar, varias constancias emitidas por asociaciones civiles, las cuales supuestamente realizaban trabajo a favor de la comunidad, sin embargo, dentro de los criterios en ningún momento se estableció la manera en que éstas asociaciones tendrían que acreditar su vínculo con la comunidad, requisito indispensable para que se les permitiera emitir constancias para acreditar una autoadcripción calificada a favor de alguna persona.

Ello porque para efecto de garantizar que una persona realmente tenga un vínculo directo con alguna comunidad o pueblo indígena, la instancia que emita dicha constancia debe, de igual manera, acreditar que la misma efectivamente trabaja en la mejora de la comunidad específica donde desarrolla sus labores, ya que de otra manera, no se garantiza que la postulación realmente pertenezca a la comunidad a la que pretende autoadscribirse, y pueda actualizarse fraude a la ley.

Por otra parte, en relación con las constancias o testimonios emitidos por las autoridades comunitarias respecto de la participación o trabajo realizado en la comunidad, como servicios educativos o ayuda a la población indígena en desastres, resulta indispensable acotar la obligación para que dichas constancias contengan elementos y evidencia fotográfica de las actividades realizadas y el periodo del tiempo en que se desarrollaron, ello para que en su caso permitan su verificación posterior, dado que de la experiencia obtenida en estos procesos electorales, se observó que las constancias resultaban muy genéricas, señalando únicamente que realizaron labores a favor de la comunidad como trabajo social, apoyo en fajinas, limpieza, entre otras, pero sin detallar y brindar mayores datos de identificación y elementos de su acreditación.

Asimismo, se considera importante que como autoridad electoral despleguemos acciones de verificación de la información y existencia de las autoridades que emitieron las constancias de acreditación de la autoadscripción calificada, ello porque aún y cuando somos autoridades de buena fe, resulta vital dotar de certeza los procesos electorales y el cumplimiento de las acciones afirmativas por parte de los partidos políticos y coaliciones, que en ocasiones buscan sorprender a la autoridad postulando personas que no representan a este grupo en situación de vulnerabilidad, o que obteniendo de la administración estatal o municipal en turno el documento que se solicita para acreditar la autoadscripción calificada, se tenga por cumplimentado dicho requisito y estos espacios de inclusión sean ocupados por personas que no tienen un vínculo efectivo y real con las comunidades y pueblos indígenas del municipio o distrito, según corresponda.

Estos escenarios deben tenerse muy presente al momento de analizar nuevamente el protocolo de consulta, verificando la factibilidad de incluir otro eje temático en materia de autodescripción en la postulación de candidaturas al Congreso Local y Ayuntamientos.

Tal y como ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-REC-1410/202 y acumulados (2021), en el que se vinculó al INE para que elabore lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla

Resultan inaceptables todos aquellos actos que pretendan desvirtuar el objetivo toral de la implementación de las acciones afirmativas en la postulación de candidaturas, la cual es que dichas personas tengan la posibilidad real y efectiva de acceder a cargos públicos y desde los mismos, impulsar políticas públicas y reformas legales en favor de dicho grupo en situación de vulnerabilidad; por lo que se deben establecer candados que eviten una autoadscripción no legítima y un fraude al ordenamiento jurídico nacional.

Ante esta circunstancia, el Instituto Electoral de Quintana Roo, tiene como reto lograr, a través de la consulta previa, libre e informada a desarrollarse en el ejercicio fiscal 2023, generar y obtener la información necesaria que permita garantizar una participación real y efectiva a cargos de elección popular a las personas integrantes a las comunidades indígenas de nuestro Estado, y evitar la suplantación de identidades como ha ocurrido en otras entidades federativas.

Los partidos políticos y las autoridades electorales tienen un deber especial de diligencia para garantizar que esos espacios sean efectivamente ocupados por quienes representarán las necesidades colectivas de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, por lo que el acotamiento de los requisitos para acreditar la autoadscripción calificada resulta un paso prioritario que se debe ir delimitando de manera progresiva, hasta garantizar plenamente, que las personas postuladas realmente tengan un vínculo con la comunidad que representan y con ello garantizar que las acciones afirmativas que se emitan a favor de las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, realmente cumplan con su propósito como la Sala Superior estableció en el SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 2017: *“Que la representación indígena sea real, al garantizar que los partidos políticos postulen personas que tengan una “autoconciencia justificada”, que se deriva de la pertenencia a y conocimiento de “las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.”*

## Fuentes de información

- Congreso del Estado de Quintana Roo (1975). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. (2022, 16 de junio). <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2020/IEEPCOCG482020.pdf>
- Congreso del Estado de Quintana Roo (2017). Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. (2017, 4 de julio). <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>
- Congreso del Estado de Quintana Roo (2022, 24 de mayo). *Decreto 246*. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXVI-2022-05-24-246.pdf>
- Gutierrez, N. (2020). *Diagnóstico estatal de Quintana Roo. Proyecto perfiles indígenas de México, documento de trabajo*. <https://www.academica.org/salomon.nahmad.sitton/42>
- Instituto Electoral de Quintana Roo (2020, 10 de septiembre). *Acuerdo IEQROO/CG/A-018-2020*. [https://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/estrados/2020/sept/10/ACUERDO\\_10sept.pdf](https://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/estrados/2020/sept/10/ACUERDO_10sept.pdf).
- Instituto Electoral de Quintana Roo (2020, 30 de noviembre). *Acuerdo IEQROO/CG/A-047-2020*. <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2020/IEEPCOCA472020.pdf>
- Instituto Electoral de Quintana Roo (2020, 13 de octubre). *Acuerdo IEQROO/CG/A28-2020*. <https://www.ieqroo.org.mx/2018/descargas/estrados/2020/oct/13/acuerdos.pdf>
- Instituto Electoral de Quintana Roo (2023, 30 de mayo). *Acuerdo IEQROO/CG/A-34-2023*. <https://www.ieqroo.org.mx/descargas/estrados/2023/may/30/ordendeldia.pdf>
- Instituto Electoral de Quintana Roo (2023, 30 de junio). *Acuerdo IEQROO/CG/A-043-2023*. <https://www.ieqroo.org.mx/descargas/estrados/2023/jun/30/ordendeldia.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=23>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=23> INEGI. (s.f.). <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/qroo/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=23>
- Machuga, L. M. (2017). *En la búsqueda de la población afrodescendiente de Quintana Roo*. *Desacatos*, Revista de Ciencias Sociales, (53), 182-185. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1698/1343>

- Mayerli Aguirre, B. Y., Quezada Ramirez, M. F., & Jauregui Diaz, J. A. (2021). *Perfil sociodemográfico y laboral de los inmigrantes interestatales indígenas en Quintana Roo (México), 1990-2020*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/47701>
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo (2019, 29 de mayo). *Decreto 324*. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/decretos/EXV-2019-05-13-324.pdf>
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017, 14 de diciembre). *SUP-RAP-726/2017 y acumulados*. [Sentencia definitiva]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0726-2017>
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021, 28 de agosto). *SUP-REC-1410/202 y acumulados*. [Sentencia definitiva]. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-1410-2021>
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal (2019, 15 de marzo). *SX-JRC-13/2019 y sus acumulados*. [Sentencia definitiva]. [https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JRC/13/SX\\_2019\\_JRC\\_13-844422.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JRC/13/SX_2019_JRC_13-844422.pdf)  
[https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JRC/13/SX\\_2019\\_JRC\\_13-844422.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SX/2019/JRC/13/SX_2019_JRC_13-844422.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (s. f.). Juriselectoral. <https://www.te.gob.mx/juriselectoral/Juris/node/39>.
- Tribunal Electoral de Quintana Roo (2019, 5 de marzo). *RAP/019/2019 y su acumulado*. [Sentencia definitiva]. <http://www.teqroo.org.mx/2018/Estrados/2019/Marzo/resolucion/5d.pdf>

# Los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en San Luis Potosí: avances y perspectivas

Agustín Ávila Méndez<sup>1</sup>  
Zelandia Bórquez Estrada<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos de los pueblos y comunidades indígenas en San Luis Potosí; III. Perfil demográfico y geográfico; IV. Descripción del contexto; V. Contexto actual; VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

El presente artículo aborda el contexto actual de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de San Luis Potosí; para ello, se narran los antecedentes históricos de su presencia en la entidad desde la Colonia, así como una

- 1 Antropólogo. Profesor investigador de El Colegio de San Luis. Delegado estatal del Instituto Nacional Indigenista en Hidalgo y San Luis Potosí, director nacional de Organización y Capacitación, y de Procuración de Justicia en la misma institución. Diseño y coordinación en 2002-2003 de trabajos de la consulta y reforma constitucional en materia indígena, San Luis Potosí. En 2006 el Consejo Potosino de Ciencia y Tecnología le otorgó el 1er lugar en el Área de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano. En 2010 concluyó el 1er Padrón Estatal de Comunidades Indígenas del país. En junio del 2019 fue designado por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), para el Comité Técnico de Expertos, que generó la iniciativa de reforma constitucional sobre derechos de Pueblos Indígenas y Afromexicanos.
- 2 Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; maestra en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctoranda en Derecho Electoral, por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente es consejera electoral del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

descripción de su perfil demográfico y geográfico, para luego reseñar cuál ha sido el contenido, avance y reconocimiento al día de hoy, de sus derechos político-electorales, los cuales como podrá desprenderse de este trabajo, si bien se introducen en una legislación de avanzada, a partir del establecimiento en la norma electoral desde el año de 1996 de cuotas para la participación de personas integrantes de comunidades indígenas en las elecciones municipales, y se dispone desde la Constitución Política del estado en el año 2003 el reconocimiento de dichos pueblos y comunidades como sujetos de derecho público, ciertamente aún no han alcanzado un pleno desarrollo, con total respeto de su autonomía y formas internas de organización.

A pesar de que en 2022 la población indígena en la entidad asciende al 20.3% de la población total, de que al menos 18 de sus municipios tienen una población indígena que va del 50% al 99%, y de que 3 de los distritos electorales locales tienen una población indígena igual o mayor al 60%, todavía en San Luis Potosí se discute si pueden (deben) o no implementarse acciones afirmativas para garantizar la presencia de sus integrantes en los órganos electos.

Si bien los avances en la materia en nuestra entidad federativa son bastantes, como la existencia de un Padrón de Comunidades Indígenas, la emisión de diversas leyes que abordan aspectos esenciales de la vida en comunidad, como la Ley de Justicia Indígena y Comunitaria o la Ley de Consulta Indígena, y lo principal, que lo es el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas de nuestra entidad como sujetos de derecho público que involucra el reconocerles personalidad jurídica colectiva, aún tenemos camino por recorrer para lograr el pleno reconocimiento y ejercicio de sus derechos político-electorales.

## II. Antecedentes históricos del escenario indígena

En lo que es el territorio potosino confluyeron durante la época prehispánica las fronteras de Meso y Árido América,<sup>3</sup> asiento territorial del florecimiento huasteco de una de las grandes culturas prehispánicas de México. De ello, los restos arqueo-

3 “Las diferencias entre las dos áreas no son sólo culturales. Una muy importante reside en el ambiente y, por tanto, en las relaciones ecológicas. Mesoamérica goza de multitud de climas, lo que implica para sus pobladores la posibilidad de contar con plantas y animales diferentes. De la variedad y, en muchos casos, la abundancia de los recursos se originó un intenso intercambio entre las distintas zonas, así como también intensas luchas por dominar los territorios más ricos y, una vez conquistados, asegurar la presencia de los vencedores mediante la fundación de asentamientos permanentes y sistemas productivos de importancia”. “En cambio, los pobladores de Árido América ocuparon un territorio menos variado y exuberante. La falta de lluvia y de grandes corrientes fluviales no propiciaba la agricultura, salvo la de temporal o de subsistencia. Dedicaban una parte de su tiempo a estas formas de agricultura menor, pero su mayor actividad era la cacería y la recolección de plantas y frutos silvestres. No desarrollaron grandes centros de población, como en el caso de Mesoamérica, ya que conseguían su sustento tras largas travesías y, al hacer pocos intercambios con otras tribus, se veían obligados a mudarse constantemente en busca de mejores alimentos y vivienda” (Monroy et al. 2015, p.5)



nuestro registro a partir de las historias comunitarias nos lleva a observar que para 1900 las comunidades en la subintendencia de Valles pasaron de 30 a 140 autodenominadas comunidades existentes. Para el año 2000 no se registran comunidades indígenas en seis de las siete subdelegaciones indicadas para 1800; estas son Charcas, Guadalcázar, Rioverde, San Luís Potosí, Santa María del Río y Venado.

“Cada república de indios comprendía varios poblados, así como tierra de cultivo y monte. La sede central del gobierno local, la cabecera, se subdividía frecuentemente en barrios y era la residencia del antiguo señor o Tlatoani, ahora llamado cacique y de los oficiales de la república. La cabecera podía tener como sujetos otros pueblos, ... aldeas alejadas llamadas estancias o barrios (Carrasco, 1975, p. 4).

La persistencia del gobierno indígena y su fisonomía se pueden visualizar desde la sustantiva caracterización que nos ofrece Stresser Pean, cuando señala que, en la Huasteca: “Dos sociedades subsistían una al lado de otra, con sus leyes y formas de vida, sin mezclarse y relativamente sin muchos conflictos” (1967, pp. 213-290). Sociedades articuladas, pero segregadas y asimétricas; de un lado, la sociedad indígena; dominada, y proveedora de mano de obra para una ganadería en expansión constante, y del otro lado, la sociedad criollo-mestiza que se adueñó de la planicie y los valles, encontrando en la ganadería de engorda su eje de reproducción básico.

Fue al amparo de la dominación indirecta como las estructuras del gobierno indígena comunitario se ordenaron en una lógica de naturaleza opuesta y por ello contradictoria, pues resultaban funcionales a las estructuras de dominación y al mismo tiempo al ejercicio en distintos grados de la autonomía local. El autogobierno significaba un gran ahorro a las arcas públicas, daba estabilidad política y, con ello, gobernabilidad, así como el mecanismo tanto para el cobro de impuestos como para sostener una estructura de servidumbre agraria que en varias regiones se continuaría hasta principios de la primera mitad del siglo XX. A ello contribuyó un marco jurídico caracterizado porque la legislación de la República de Indios implantada en el período colonial, que se mantuvo en los hechos vigentes aún después de la independencia y a lo largo de buena parte del siglo XIX.

5.- San María del Río	3	11,310
6.- Valles	30	33,091
7.- Venado	1	4,685
<b>Totales</b>	<b>45</b>	<b>93,255</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Tanck de Estrada (2005).



no federal, demandó el reparto de tierras. Por su parte, las comunidades indígenas, y a la manera de un movimiento social permanente, persistieron con gestiones legales y acciones colectivas a lo largo del siglo XX, lo cual les permitió, primero, que en la coyuntura agrarista (1920-1940) recuperaran o regularizaran más tierras en su beneficio. Mención propia merecen los milicianos indígenas que durante los años veinte y hasta los cuarenta se aliaron con el gobierno federal para contener alzamientos como la llamada guerra cristera.

Posteriormente y en la década de los 70s las comunidades se involucraron en las luchas del Campamento Tierra y Libertad y desde ahí ampliaron sus asentamientos hacia los municipios de la planicie costera, donde bajo la figura de los Nuevos Centros de Población se les dotó de tierras. Todo ello permite entender por qué hoy las comunidades indígenas en la huasteca poseen entre el 45% y hasta el 75% de la tierra en más de veinte municipios.

### **III. Perfil demográfico y geográfico**

La presencia indígena en tierras potosinas ha sido históricamente relevante. En nuestro país ha habido distintas maneras de caracterizar y cuantificar lo indígena; durante la colonia los censos registraban castas como sinónimo de razas y las mezclas que de ellas resultaran. Posteriormente, y bajo la premisa de que todos somos iguales y no hay diferencias, los indígenas quedaron equiparados simplemente a campesinos. Durante la segunda mitad del siglo XX se consideró indígenas a todos los hablantes de una lengua autóctona. Al amparo de disposiciones y convenciones internacionales, a inicios del siglo XXI se establece legalmente el criterio de la autoadscripción o el autorreconocimiento.

Ciertamente, la identificación indígena ha ido adquiriendo crecientes e importantes implicaciones sociales, jurídicas, y políticas, que van desde el derecho a beneficiarse de garantías procesales, como el derecho a contar con un traductor en un juicio, cuyo incumplimiento puede invalidar un juicio y ordenar su reposición; sociales como beneficiarios elegibles para programas en favor de la población indígena, incluida la asignación de recursos financieros, y políticas cuando se refiere a los derechos para nombrar a sus autoridades y/o a sus representantes. Al final se trata de tener acceso y exigibilidad a los derechos que la constitución y las distintas disposiciones legales han otorgado a esta población.

Históricamente San Luis potosí se sitúa entre las nueve entidades del país con mayor población indígena, por ello no debe sorprender que, de acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2020, de la población total de 2,822,255 habitantes, 545,491 (DAINEGI 2020), se autoadscriben como indígenas,

mismos que representan el 20.3% de la población potosina. De ahí se puede desprender que de cada 100 potosinos, 20 de ellos son indígenas:

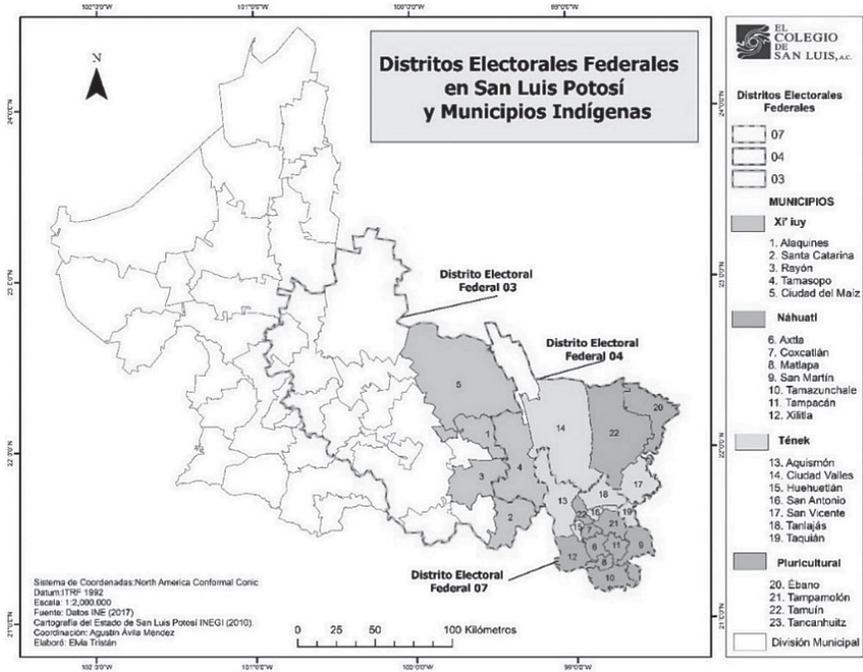
**Cuadro 1. Porcentaje de población que representan las personas indígenas y afromexicanas en San Luis Potosí**

Número de habitantes en el estado	2,822,255 habitantes
Porcentaje de población indígena y afromexicana o quienes se auto adscriben	20.3% se auto adscribe indígena 1.96% se auto adscribe afromexicana negra o afrodescendiente
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta	8.60%
Pueblos y lenguas que se identifican y porcentaje de cada uno de ellos	Nahuas, lengua náhuatl. 52.4% de las personas que hablan lengua indígena manifestaron hablar esta lengua. Teének o huastecos, lengua teének o huasteca. 41.2% de las personas que hablan lengua indígena manifestaron hablar esta lengua. Xí'oi o Pames, lengua pame. 5% de las personas que hablan lengua indígena manifestaron hablar esta lengua.

Fuente: Adaptado de DAINEGI (2020); PRINEGI (2020); Constitución Política de SLP (2022) Art. 9; Atlas de los Pueblos Indígenas de México (2022); COESPO (2021).

Por grupo lingüístico, los nahuas son mayoritarios y en siete municipios de la huasteca representan al 83.2% de la población total de la población. Por su parte, en los nueve municipios donde predominan los teenek o huastecos, pero en algunos de los cuales coexisten con los nahuas, representan al 68.7% de la población total de dichos municipios. En los siete municipios donde predominan los pames o xi'úi, tenemos que representan al 34.2% de la población total de los mismos, aunque en dos de ellos presentan a la mayoría con 55.4% y 79%. En los municipios de Ébano y Tamuín pertenecientes a la región huasteca, a los que se les ha llamado municipios multiculturales, se registra como indígenas al 45.5% de su población (INEGI, 2020).

**Imagen 2. Distritos electorales federales en San Luis Potosí y municipios indígenas**



Fuente: Elaboración propia en coordinación con Agustín Ávila Méndez, y Elvia Tristán, Colegio de San Luis.

Por su parte, en la zona metropolitana de la ciudad de San Luis el 5.2% de su población se reconoce como indígena.

En 26 municipios de la región altiplano no se registra una presencia permanente y significativa de población indígena.<sup>6</sup>

6 Sin embargo, el artículo 9 de la Constitución Política del estado también reconoce la presencia regular de los wirrikita o huicholes, que son considerados un pueblo migrante cuya presencia temporal se sitúa mayormente en el altiplano potosino: “reconstruyen su antiguo territorio mediante un conjunto de peregrinaciones que se desplazan hacia los cuatro puntos cardinales. La más importante de ellas, conocida como la “Peregrinación a Wirikuta”, se extiende a lo largo de los 550 kilómetros que median entre la región montañosa del Gran Nayar y el desierto de Wirikuta, a través de los estados de Zacatecas y San Luis Potosí” (Sistema de Información Cultural, Inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial.

## IV. Descripción del contexto

### A. Precedente de la visibilización del autogobierno

Entre los precedentes significativos con relación al gobierno autónomo de las comunidades indígenas se debe recordar que la misma persistencia histórica de las comunidades indígenas a lo largo del México colonial, independiente y posrevolucionario, constituye un hecho explicativo y sobresaliente, como se ha ilustrado en el apartado histórico correspondiente.

Por su parte, en el ámbito de la acción pública en San Luis Potosí, tenemos la reforma electoral realizada en 1996 (desarrollada más adelante), y posteriormente en el 2002-2003, la reforma constitucional en materia indígena.

La reforma fue posible al amparo de una consulta estatal indígena de amplio horizonte que se realizó a lo largo de los años 2002 y parte del 2003, la cual se sustentó en el consenso para definir el principio básico de la reforma constitucional, a saber: Darle legalidad a la autonomía indígena de hecho que imperaba en las 28 comunidades de 23 municipios visitados por los tres poderes en ese proceso de consulta, donde fue posible el diálogo directo y una exposición de motivos que condujo a propuestas y demandas públicamente razonadas y analizadas.

La consulta indígena se configuró como la columna vertebral, desde la cual se cimentó, conceptualizó e implementó una reforma indígena de avanzada, que se caracterizó por desarrollar y llevar a sus límites las bases establecidas en el artículo 2° de la Constitución General de la República. El núcleo duro de dichas reformas se ha centrado en el reconocimiento a las comunidades de personalidad jurídica, patrimonio propio y de la calidad como sujetos de derecho público.

Por ello la experiencia potosina de reforma indígena se ha configurado como el esfuerzo local más acabado, para hacer -efectivos y aplicables- los derechos indígenas otorgados constitucionalmente, por cuanto se ha llegado a la identificación y reconocimiento legal de las comunidades indígenas como titulares de derechos. Más aún, tratándose de una reforma que elevó los derechos asignados por encima de los otorgados por la Constitución Federal, al asignar la calidad de sujetos de derecho público a las comunidades<sup>7</sup>. Aunado a ello, se formularon leyes reglamentarias del

<sup>7</sup> La reforma federal en materia indígena no es techo, sino piso, los derechos pueden ser ampliados, de acuerdo con lo que al respecto ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 2a. CXXXIX/2002 al rubro “Derechos de los indígenas. De los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden ser ampliados por las Legislaturas locales dentro del marco de aquélla” que señala que el Artículo 1.º de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que se deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y obser-

Artículo 9º Constitucional del estado y se modificó en cascada la legislación secundaria para dar coherencia a las nuevas disposiciones legales.

De todo ello, lo más importante es que se concedieron facultades y competencias a las comunidades y sus autoridades para mandar y hacerse obedecer y obrar con imperio en el ámbito de su jurisdicción, condición necesaria para poder exigir a otros órganos de poder el respeto de sus propios sistemas normativos.

Se trata pues de un conjunto de nuevas disposiciones legales, institucionales y programáticas, que guardan conexión jurídica entre sí y cuya formulación se orienta por el camino de la autonomía indígena para pasar a ser de autonomía indígena de hecho a autonomía de derecho. Hay énfasis en la aplicabilidad y por ende en la exigibilidad de la norma.

El proceso ha logrado continuidad y coherencia en los cambios alcanzados, desatando modificaciones en cascada a las disposiciones legales que, iniciándose con una reforma constitucional, han desembocado en leyes reglamentarias, como la del Artículo 9º Constitucional, y la Ley de Justicia Indígena y Comunitaria, entre otras. También se han generado algunos cambios institucionales que favorecen la aplicabilidad de las nuevas disposiciones legales en materia indígena, como la creación de la Coordinación Estatal de Atención a los Pueblos Indígenas, ahora INDEPI (Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos Indígenas), y en las direcciones de asuntos indígenas en 23 municipios, mismas que resultan primordiales en la gobernabilidad municipal.

A estas referencias, debemos sumar el papel transformador de la consulta misma que fortaleció el conocimiento, conceptualización y visión de los personajes e instituciones involucradas, fueran legisladores, magistradas y funcionarias asistentes, quienes después de la consulta pudieron comprender y revalorar el capital social y la validez de los sistemas normativos indígenas para atender y resolver de buena manera sus asuntos. Ya no se habló de “Usos y costumbres”, sino de sistema de autoridad indígena, la idea de que la justicia indígena equivalía a justicia por propia mano se sustituyó a una aceptación de ésta como ejercicio necesario de gobierno comunitario<sup>8</sup>.

---

vancia. En consecuencia los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el Artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.

8 “Quisiéramos destacar dos ámbitos principales de propuestas reiteradas que son una constante, a saber: 1. “El ámbito interno de la comunidad, donde proponen el reconocimiento de su prácticas sociales, culturales y políticas vigentes, que se expresan en demandas reiteradas como el de reconocer y dar facultades propias y de respeto a las asambleas comunitarias, el reconocimiento a su sistema de autoridades y sus formas de elección. En constantes casos estas propuestas se expresan a su manera, de forma concisa y directa como, por ejemplo:

En el mismo sentido, la idea de una comunidad corporativa refractaria al cambio y excluyente se modificó al observar que en cada comunidad había más de una denominación religiosa y todas estaban integradas al sistema de toma de decisiones. Los temores a la autonomía como un camino directo a la balcanización se superaron al observar directamente en qué consistía la autonomía de facto. La comprensión del gobierno local y su eficacia permitió entender que sólo con el sujeto de derecho público, la autoridad indígena podría ejercer plenamente y se reconoció entonces la equivocación de la reforma federal que se quedó en sujeto de interés público.

## **B. Evolución del ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas**

En 1996, en San Luis Potosí se emitieron dos reformas de importancia en la materia. La primera a la Constitución Política del estado, de conformidad con la cual se reconoció el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y a promover el respeto y desarrollo de sus modos específicos de organización comunitaria (Reforma emitida por Decreto 657, 1996). La segunda, a la Ley Electoral del estado, estableciendo en la misma la posibilidad de participación política de miembros de comunidades indígenas en las elecciones municipales (Decreto núm. 665, 1996).

Respecto del segundo de los puntos señalados, en la Ley Electoral del estado se estableció la determinación, optativa para los partidos políticos, de incluir a miembros de comunidades indígenas en las planillas para la renovación de ayuntamientos y delegados municipales en aquellos municipios donde la población fuera mayoritariamente indígena<sup>9</sup>.

Lo anterior, constituyó sin duda una acción afirmativa o positiva<sup>10</sup> en favor de pueblos y comunidades indígenas, con el objetivo de posibilitar la presencia de

---

“Proponemos que se establezca en la Constitución Política una ley donde se amparen las decisiones de la comunidad y se respeten nuestros derechos como indígenas, nuestra cultura, religión, recursos naturales, elegir a nuestras autoridades comunitarias.” 2. “Los temas relativos a la Justicia interna son recurrentes: “Respeto a la forma de solucionar los conflictos por medio de nuestros representantes. “Que se permita castigar los delitos menores en la comunidad. “Que se respete la aplicación de multas y sanciones en los delitos menores y el recurso que se recabe que se utilice en el ejido”. “Que se faculte a las autoridades comunitarias para la solución de los delitos menores dentro de la comunidad.” (Informe de avances presentado el 25 de abril del 2002 por el Comité Organizador de la Consulta Sobre Derechos y Cultura Indígena en San Luis Potosí).

9 Para las elecciones de 1997, el registro de candidaturas a los ayuntamientos se efectuaba en una sola planilla, en la que se enlistaban ordenadamente las candidaturas a presidencia municipal, regidurías de mayoría relativa y de representación proporcional y sindicaturas; las candidaturas a delegaciones municipales se registraban en forma separada de la planilla (artículo 114 de la Ley Electoral de 1996). Por tal motivo, las candidaturas indígenas se podrían registrar en cualquiera de los espacios de la planilla, o de la lista de candidaturas a delegaciones; así también, dichas candidaturas podrían ser las propietarias o las suplentes, incluso podría ser una sola candidatura, siendo que la disposición no especificaba en qué número y/o posiciones se procuraría registrar a las candidaturas indígenas.

10 Consistentes en medidas que otorgan beneficios especiales o tratos preferentes a los miembros de ciertos grupos humanos para corregir su situación de desventaja social con respecto de otros grupos, (Jiménez, 2014, p. 57).



Electoral, 2005) y que regiría durante el proceso electoral local 2006, se dispuso que los municipios con población mayoritariamente indígena en el Estado de San Luis Potosí eran los de Aquismón, Axtla de Terrazas, Huehuetlan (sic), Coxcatlan (sic), Matlapa, San Martín Chalchicuahutla (sic), Santa Catarina, San Antonio, Tamazunchale, Tancanhuitz, Tanlajas (sic), Tampamolón, Tampacan (sic) y Xilitla, y que, por lo tanto en dichos municipios, los partidos políticos que participaran en el proceso de elección de Ayuntamiento, deberían incluir en sus propuestas de candidatos a ciudadanos miembros de las comunidades indígenas, con las denominaciones que ellos se reconocieran.

Si bien el órgano electoral estableció en el acuerdo antes señalado como obligación de los partidos políticos la postulación de candidaturas indígenas, lo cierto es que no se detalló la forma en la que debería acreditarse la calidad específica, ni tampoco el procedimiento a seguir para garantizar el cumplimiento de la disposición.

En 2008, con las reformas a la Ley Electoral (Decreto 362, 2008), se establece ya como obligación el registro de candidaturas indígenas en elecciones municipales, debiendo los partidos políticos integrar como mínimo en la planilla de mayoría relativa, o en las listas de representación proporcional, al menos a una fórmula de candidaturas.

Adicionalmente a lo anterior, se especificó también en el texto legal que, para determinar la mayoría de población indígena, se estaría al último de los censos que en ese sentido emitiera la autoridad competente, y de acuerdo a los lineamientos que expidiera el organismo electoral.

Por virtud de ello, para el Proceso Electoral 2009, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana aprobó el acuerdo 106/11/2008 (Acta de Acuerdos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, 2008) en sesión ordinaria de fecha 28 de noviembre de 2008, mediante el cual determinó que los municipios del estado donde la población era mayoritariamente indígena conforme al último de los censos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2000) eran los mismos que así se habrían dispuesto en el proceso anterior; y que en dichos municipios para el registro de candidaturas indígenas, los partidos políticos se sujetarían a los Lineamientos respectivos, mismos que en su parte medular refirieron que para acreditar la calidad de las personas postuladas como indígenas integrantes de alguna de las comunidades con asentamiento en el municipio correspondiente, se atendería al dato contenido en la credencial de elector, considerando que “el concepto de comunidad, para efectos de los datos poblacionales por municipio, tendría como sinónimo el de localidad” (Acuerdo 106/11/2008), además de disponer también un procedimiento coercitivo para garantizar el registro de dichas candidaturas, integrando en el mismo requerimientos de cumplimiento, y en caso de no atender a la obligación aquí referida, se determinó que se negaría el registro tanto de la planilla

de mayoría relativa como de la lista de regidurías de representación proporcional del partido respectivo.

En 2011 la Ley Electoral del estado es nuevamente reformada<sup>12</sup>, y en virtud de ello se modifica la base sobre la cual el órgano electoral debe establecer los municipios que cuentan con población mayoritariamente indígena, al disponer que para ello se atendería al Padrón de Comunidades Indígenas del estado<sup>13</sup>, de conformidad con el cual se documenta y registra la historia, mapas y calendarios ceremoniales, las estructuras de autoridades y sistemas normativos, así como las distintas situaciones de las mujeres en varias comunidades del Estado, identificando 391 comunidades específicas, situadas en 23 municipios de la entidad<sup>14</sup>.

A partir de entonces, los acuerdos que emitió el órgano electoral se sustentaron tanto en el Padrón referido, como en los datos proporcionados por los Censos de Población o conteos llevados a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De este modo, para el proceso electoral local 2012, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana emite el acuerdo 76/11/2011, aprobado en sesión ordinaria de fecha 7 de noviembre de 2011, mediante el cual determina los municipios con población mayoritariamente indígena, de acuerdo con el Padrón de Comunidades Indígenas del estado, y con el Censo de Población y Vivienda emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Geográfica (INEGI, 2010), incluyendo dentro de este rubro a los mismos municipios que en el proceso anterior. Respecto a la forma de acreditar la calidad de persona indígena integrante de comunidad, establece idéntico procedimiento previsto en los lineamientos aprobados para el proceso electoral 2009, tanto por lo que hace al documento de identidad, como a la forma de garantizar el cumplimiento de la cuota.

Para el proceso electoral del año 2015, el organismo electoral aprueba de nueva cuenta lineamientos regulatorios de la cuota indígena por acuerdo 147/11/2014, de fecha 14 de noviembre de 2014. Sin embargo, por esta ocasión, si bien se señalan como municipios con población mayoritariamente indígena, los mismos que en los procesos electorales 2006, 2009 y 2012; lo cierto es que no se hace alusión a documento o procedimiento alguno para acreditar la calidad de persona indígena

12 Se reforma por Decreto 578, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 30 de junio de 2011.

13 Esto se explica en virtud de que con fecha 3 de abril de 2010, es publicado el Padrón de Comunidades Indígenas del estado en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del estado de fecha 3 de abril del año 2010. Padrón cuya iniciativa, diseño y elaboración en campo, estuvo a cargo del trabajo académico que en El Colegio de San Luis se realizó bajo la dirección del Mtro. Agustín Ávila Méndez, y para cuyo financiamiento concurren SEDESOL, El Colegio de San Luis y la Coordinación Estatal para la Atención de los Pueblos Indígenas; el cual fue elaborado en atención a lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 9.º de la Constitución Política del estado de San Luis Potosí.

14 La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México, Instituto Nacional Electoral, México, 2018.

perteneciente a comunidad de los pueblos reconocidos en la Constitución Política del estado, es decir, al ser los organismos desconcentrados municipales los que verifican este requisito, en su caso determinaron de qué forma se haría dicha revisión y acreditación.

En el proceso electoral 2018, al emitirse el acuerdo 123/10/2017, de fecha 30 de octubre de 2017 (Acta de Acuerdos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, 2017) para garantizar la cuota indígena, se agrega un municipio más a los ya considerados de población mayoritariamente indígena, Tanquián de Escobedo; y como requisito para acreditar la calidad de persona indígena perteneciente a comunidad, se solicita un escrito simple de autoadscripción de las personas postuladas.

Por último, por lo que hace al proceso electoral local 2021, en el que se renovaron la gubernatura estatal, el congreso del estado, y los 58 ayuntamientos, la emisión de regulación por parte de la autoridad electoral para implementar acciones afirmativas a efecto de incrementar el número de personas indígenas pertenecientes a comunidades del estado tanto en los ayuntamientos como en el órgano legislativo, se vio afectada primeramente por la declaratoria de nulidad de la Ley Electoral del estado -aprobada el 30 de junio del año 2020-, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 164/2020 (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020), y después por las diversas impugnaciones promovidas por los actores políticos que participaron en el proceso electoral, que trajeron como consecuencia que en ese proceso no existiera cambio alguno respecto de las reglas referentes a la cuota indígena, es decir, únicamente se establecieron los municipios en los que debían registrarse fórmulas de personas indígenas, sin señalar la manera en la que debería acreditarse la calidad de persona indígena perteneciente a comunidad, tal como ya lo habría dispuesto el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017), al determinar en la misma que debía exigirse a las personas que pretendieran ser candidatas indígenas bajo la acción afirmativa implementada por el Instituto Nacional Electoral para la postulación de candidaturas a diputaciones en el proceso electoral 2018, una autoadscripción calificada que pudiera ser demostrada con medios de prueba.

Así, como antecedente de la emisión de la regulación para cumplimiento de la cuota indígena para el proceso electoral 2021, resulta de interés señalar que durante el proceso electoral local 2018, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió sentencia en el expediente SUP-REC-214/2018<sup>15</sup>

15 Dicho medio de impugnación fue promovido por el C. Javier Antonio Castillo en contra de la negativa de su partido político (Acción Nacional), de otorgarle la candidatura a la diputación por el Distrito 15 del estado de San Luis Potosí, con cabecera en el municipio de Tamazunchale, mismo que cuenta con una población indígena de más del 60%. Habiendo hecho notar el impugnante que, para el proceso local, la autoridad electoral no habría implementado acción afirmativa alguna para garantizar la representación de personas indígenas en el Congreso

(Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2018), en la que, en la parte que interesa, vinculó al organismo electoral para que en el siguiente proceso realizara estudios e implementara acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas a diputaciones locales, con la finalidad de establecer esquemas que ayudaran a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, pudiendo para ello apoyarse en buenas prácticas, tales como las emitidas en el ámbito federal<sup>16</sup>.

Es decir, por primera vez en la entidad se habló de la necesidad de garantizar la presencia indígena en el Congreso del Estado, ya que como ha podido desprenderse de lo hasta aquí narrado, desde que se incluyeron disposiciones a favor de la representación de las comunidades indígenas, se trató siempre de su presencia en órganos electos municipales.

Por ello, en acatamiento a la sentencia precitada, el organismo electoral, con fecha 8 de octubre de 2019, suscribió un convenio de colaboración con el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas (INDEPI), con la finalidad de llevar a cabo los estudios concernientes para la implementación de acciones afirmativas en materia indígena respecto de candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos para el Proceso Electoral 2020-2021. Derivado de ello, se efectuaron 7 reuniones de trabajo, de conformidad con las cuales se concluyó en la necesidad de establecer acciones afirmativas para el caso de por lo menos 3 distritos electorales del estado, en donde la población indígena superaba el 60% del total de cada distrito; y en el caso de al menos 17 municipios, en donde la población indígena era igual o mayor al 50% del total del municipio. En ambos casos, se consideró que las personas que participaran en su calidad de indígenas, acreditaran la misma a través de la figura de la “autoadscripción calificada”, lo que además se ha establecido en las sentencias SUP-RAP-726/2017 y acumulados del (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017), en el sentido de que para el caso de las personas que sean postuladas para cubrir una cuota indígena, se acredite el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad; es decir, no basta con acreditar que la persona es indígena, sino que además pertenece a una comunidad indígena, teniendo en consideración que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de

---

del Estado.

16 Haciendo referencia al diverso acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG508/2017, 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; acuerdo en el cual la autoridad nacional especificó que en determinado número de distritos considerados indígenas por el Instituto Nacional Electoral de conformidad con su acuerdo INE/CG59/2017, debían postularse candidaturas indígenas por los partidos políticos, situación que fue modificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinando que en aquellos distritos en los que la población indígena fuera de más del 60%, los partidos debían obligatoriamente registrar solo candidaturas indígenas.



por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (CEEPAC, 2020):

1. Que de conformidad con la Constitución Política del estado, en su artículo 9º, fracción IV, la conciencia de la identidad étnica de los pueblos y comunidades indígenas del estado, debe ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas, y que al respecto, las propias comunidades coadyuvarían en última instancia a este reconocimiento; por lo que la autoadscripción de las personas indígenas, para efectos de gozar de los derechos consagrados a favor de los pueblos y comunidades en el estado, sería en última instancia reconocida por la propia comunidad de pertenencia.
2. Que de los criterios orientadores sobre las formas y elementos que podrían ser considerados para acreditar la autoadscripción calificada que fueron proporcionados por el Instituto de Desarrollo Humano y Social para los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, así como del resultado de los Diálogos sobre la representación de los pueblos y comunidades indígenas, desarrollados en fecha del 12 septiembre de 2020, en donde el propio INDEPI puso a consideración de las personas representantes estos criterios orientadores, construidos desde el conocimiento de las dinámicas internas generalizadas de las comunidades, se obtuvo que para la calificación de los criterios orientadores sería la Asamblea quien se pronunciara al respecto en cada uno de ellos; es decir, que recaería en la Asamblea la facultad de calificar cualquier requisito para acreditar una autoadscripción calificada.
3. Que de acuerdo con el estudio proporcionado por El Colegio de San Luis, A.C., denominado “Estructura, mecánica y dinámica de la autoridad indígena. El mandato de las asambleas comunitarias” (Ávila, 2021, p. 34), respecto a la autoadscripción calificada, se dispuso lo siguiente: “Un elemento común y extendido a todas las comunidades es que consideran a las asambleas como la máxima autoridad y por ende la instancia superior para la toma de decisiones. En esta comunidad se eligen autoridades en asambleas, las cuales cumplen el mandato de esta y organizan el funcionamiento interno, así como, representan a la comunidad ante las autoridades externas. En cuanto a los niveles de autoridad en primera instancia, como máxima autoridad está la asamblea general o la respectiva de barrio, según el caso”.
4. Que el artículo 17 de la Ley Reglamentaria del artículo 9.º de la Constitución Política del estado de San Luis Potosí, dispone que se reconoce a la Asamblea General como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la cual elegirán, de acuerdo con sus normas y procedimientos, a las

autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, regular y solucionar sus problemas y conflictos, y decidir sobre faenas y el servicio público, es decir, las actividades de beneficio común.

Lo anterior que coincidió así mismo con lo reflexionado por Hevia *et al.* (2019), quien señala que “la Asamblea Comunitaria es una de las instituciones que podría validar el vínculo que la o el candidato tienen con su comunidad” (p. 215), cuando se hace referencia precisamente a las reflexiones respecto de la autoadscripción calificada.

Ahora bien, los resultados de las acciones anteriores trajeron como consecuencia que el organismo electoral trabajara, por una parte, en la construcción de lineamientos para garantizar la participación de personas indígenas en las elecciones; y, por otro lado, permitieron que se llevara a cabo un acercamiento con el Congreso del Estado, para buscar que en el texto de la propia legislación electoral se incluyeran las bases para garantizar la presencia de integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de esta entidad, en el órgano legislativo, así como en los ayuntamientos.

En tales términos, se acordó participar en la Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas que el Congreso del estado inició en el primer trimestre de 2020, consulta en la cual se incluirían las propuestas de reforma que afectan los derechos de los integrantes de dicho grupo social, y las que el organismo electoral consideraba necesarias para emitir acciones afirmativas en la materia, sobre todo las relativas a la acreditación de la autoadscripción calificada.

Sin embargo, derivado de las restricciones provocadas por la pandemia por COVID-19, la celebración de la consulta que había sido iniciada fue suspendida<sup>18</sup>, sin que se hubiera reprogramado su realización, habiendo el Congreso del estado emitido la nueva Ley Electoral sin realizar la consulta indígena.

Por tal motivo, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, con fundamento en la recién emitida Ley Electoral, aprobó por acuerdo 78/09/2020 (Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, 2020), de fecha 29 de septiembre de 2020, los Lineamientos que regularían el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021.

Lo novedoso de dichos lineamientos consistió en que se estableció un esquema diverso para el registro de candidaturas indígenas en los ayuntamientos y distritos con población mayoritariamente indígena, con el fin de garantizar tanto la participación de personas candidatas originarias de pueblos y comunidades indígenas,

18 Ello puede advertirse de las diversas notas informativas que se publicaron ante la suspensión de la consulta indígena ya iniciada.

como su acceso a la representación en la integración tanto del Congreso del Estado como de los ayuntamientos.

En el caso de las medidas afirmativas para las elecciones municipales, se consideró distribuir los municipios con población mayoritariamente indígena, de acuerdo al porcentaje de dicha población, de mayor a menor, garantizando el registro de personas indígenas pertenecientes a comunidades en determinados cargos, que a su vez permitiría el ingreso de las personas ahí postuladas al ayuntamiento, una vez que se efectuaran las elecciones, señalando incluso el porcentaje de integración indígena del ayuntamiento respectivo, de conformidad con lo siguiente:

**Cuadro 2. Cargos para el registro de candidaturas indígenas para elecciones municipales. Proceso Electoral 2021**

	Municipios	% de población indígena	Postulación obligatoria	Puestos que pueden ser alcanzados	% de integración del municipio
Bloque 1 Cuatril I	Tamuín	50.1	Primera regiduría de representación proporcional	Al menos 3	37.5%
	San Vicente Tancuayalab	57.5			
	Alaquines	64.3			
	Xilitla	66.6			
Bloque 2 Cuatril II	San Martín Chalcicauautla	74.6	Primera regiduría de mayoría relativa	Al menos 4	50%
	Tamapacán	74.7	Primera regiduría de representación proporcional		
	Santa Catarina	76.4			
	Axtla de Terrazas	78.4			
Bloque 3 Cuatril III	Huehuetlán	82.7	Primera y segunda regiduría de representación proporcional	Al menos 5	62.5%
	Aquismón	88.6			
	Tampomolón Corona	89.2			
	Matlapa	90.0			
Bloque 4 Cuatril IV	Tancanhuitz	90.1	Presidencia municipal	Al menos 4	50%
	Coxcatlán	92.4	Primera regiduría de representación proporcional		
	Tanlajás	94.4			
	San Antonio	97.2			

Fuente: Lineamientos que regularían el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021.

Para el caso del ayuntamiento de Tamazunchale, San Luis Potosí, al contar con una integración en cuanto al número de cargos, distinta a los municipios contenidos en la tabla anterior, ya que en este municipio se elige un mayor número de regidurías de representación proporcional, se incluyó en cuadro adicional, en los términos siguientes:

Municipios	% de Población indígena	Postulación Obligatoria	Puestos que pueden ser alcanzados	% de integración del municipio
Tamazunchale	72.3	Primera regiduría de mayoría relativa Primera regiduría De representación proporcional	Al menos 7	46.6%

Fuente: Lineamientos que regularían el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021.

Para el caso de las elecciones de diputaciones, se determinó que los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas en los distritos 13, con cabecera en Tamuín; 14, con cabecera en Tancanhuitz, y 15, con cabecera en Tamazunchale, al ser los que contaban con un porcentaje de población indígena mayor al 60% del total de la población de dicho distrito, 62.8%, 79.5% y 76.3% respectivamente, Según el cuadro contenido en los Lineamientos que regularían el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021 (CEEPAC, 2020).

Así, se dispuso en los lineamientos en comento que, en dichos distritos, los partidos políticos postularían únicamente personas indígenas pertenecientes a las comunidades indígenas del estado de San Luis Potosí. Aunado a lo ya señalado, se incluyó un apartado relativo a cómo debía acreditarse la autoadscripción calificada de las personas postuladas, señalándose que, para ello, debería ser presentada el acta de asamblea respectiva. Lo anterior, como ya fue señalado, como resultado de los trabajos efectuados tanto con el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, como con El Colegio de San Luis, A.C., en el entendido de que se estimó que constituía derecho de toda comunidad, a través de su Asamblea General, el extender o no el acta por medio de la cual se calificara la autoadscripción de la persona solicitante para que ésta pudiera acceder a postulación mediante la candidatura reservada para personas de los pueblos y comunidades indígenas. Así también se dispuso al respecto que los partidos políticos no podrían tener intervención alguna en los procesos normativos internos, formas de organización ni



señalado por la autoridad jurisdiccional en la sentencia respectiva, consistentes en que el registro de candidaturas para ayuntamientos, si bien se tendría que efectuar obligatoriamente en los 17 municipios que contaban con población mayoritariamente indígena, se agotaría con la presentación de una fórmula de candidaturas, ya fuera en las candidaturas de mayoría relativa o en las de representación proporcional; para el caso de las candidaturas a diputaciones, se señaló únicamente que si los partidos políticos optaban por postular personas indígenas para las elecciones distritales, tendrían que presentar los documentos señalados en los propios lineamientos para acreditar la autoadscripción calificada. Y respecto de dicha autoadscripción calificada, se dispuso, por una parte, que las personas candidatas tendrían que adjuntar un escrito simple de autoadscripción indígena, y que los partidos políticos debían acompañar documento idóneo que acreditara el vínculo entre las personas postuladas y sus comunidades, con constancias que de manera ejemplificativa y enunciativa, más no limitativa, acreditaran que las personas habrían prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñados cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretendían ser postuladas; habrían participado en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presentaran en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretendían ser postuladas, o habrían sido o eran representantes de alguna comunidad o asociación indígena que tuviera como finalidad mejorar o conservar sus instituciones. Lo anterior, en los mismos términos que habría dispuesto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

Los lineamientos así aprobados, fueron impugnados de nueva cuenta por el Partido Conciencia Popular, dando paso a la emisión de sentencia dictada por el Tribunal Electoral del estado en los expedientes TESLP/RR/02/2021 y TESLP/RR/04/2021 (Tribunal Electoral del estado, 2021). Sin embargo, al conocer de impugnación promovida por el mismo instituto político, la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia dictada en el expediente SM-JRC-0005/2021 (Sala Regional Monterrey, 2021), revocó la sentencia del Tribunal local, así como los lineamientos respectivos. Por lo que con fecha 3 de marzo de 2021, se emitió finalmente el acuerdo que tuvo vigencia durante el proceso electoral 2021, en el que únicamente se relacionaron los 17 municipios con población mayoritariamente indígena en el estado, en donde se debían postular candidaturas indígenas, siendo los que se habrían señalado en los primeros lineamientos emitidos (Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, 2021). De todo lo señalado se concluye que, a pesar de los intentos del órgano electoral local por acrecentar la integración de personas indígenas pertenecientes a los pueblos

y comunidades en los órganos electos, existen aún resistencias importantes para dar ese paso en la entidad.

### C. Participación política de las mujeres indígenas

La participación de las mujeres indígenas, tanto en las elecciones municipales, como en sus formas de organización comunitaria, presenta diferencias significativas; por una parte, por lo que hace a los procesos electorales, ésta se ha dado de manera más equitativa con los hombres indígenas; sin embargo, para el caso de su participación en los órganos de autoridad comunitarios, de los datos obtenidos se observa que existe un sesgo importante.

De conformidad con los datos recabados de los últimos dos procesos electorales en la entidad, la participación de mujeres indígenas como candidatas a cargos públicos municipales (presidencias, regidurías y sindicaturas), ha sido la siguiente:

**Cuadro 3. Participación de hombres y mujeres indígenas en candidaturas. Procesos Electorales 2018 y 2021 en San Luis Potosí**

Proceso Electoral	Hombres	%	Mujeres	%
2017-2018	188	56.28%	146	43.71%
2020-2021	218	51.05%	209	48.94%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los lineamientos que regularon el Registro de Candidaturas Indígenas en las Elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021, y datos contenidos en Tabla 4. Registro de candidaturas indígenas de las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos. PEL 2020-2021, integrada en el libro “Experiencias y Buenas Prácticas en la observancia y aplicación del Principio de Paridad y Acciones Afirmativas” (Bórquez et al., 2022, p. 435).

De lo anterior puede observarse que, para los registros de candidaturas, los hombres y mujeres que se han auto adscrito como indígenas en los últimos dos procesos electorales se ha dado de manera casi paritaria. Si bien, existe un predominio de hombres indígenas registrados en las candidaturas, lo cierto es que la diferencia se disminuyó en el último proceso electoral, en donde casi resulta paritaria. Lo anterior, puede derivarse del cumplimiento que deben atender los partidos políticos a las reglas existentes en materia de paridad de género previstas desde la Constitución federal, hasta la normativa del propio órgano electoral local.

También es importante señalar que el número de candidaturas indígenas en general aumentó de un proceso electoral al otro, habiéndose postulado 334 personas indígenas en el proceso 2018, aumentando a 427 para el proceso electoral 2021. Esto también atiende al hecho de que en el proceso 2018, se determinaron como muni-

cipios como población mayoritariamente indígena, únicamente 15, y en este último proceso electoral fueron 17.

Por lo que hace a las personas indígenas que resultaron electas en el proceso electoral 2018, en total fueron 38, 12 hombres y 26 mujeres, únicamente en 10 de los 15 municipios que se determinaron como de población mayoritariamente indígena, de acuerdo con lo siguiente:

**Cuadro 4. Personas indígenas electas por cargo y género.  
Proceso Electoral 2018**

Municipio	Total de personas indígenas electas	Género		Cargo de elección popular	Propietario	Suplente
		Hombre	Mujer			
1. Aquismón	2	2		1 Regiduría de RP	1	1
2. Coxcatlán	4		4	2 Regidurías de RP	2	2
3. Huehuetlán	2		2	1 Regiduría de MR	1	1
4. San Antonio	8	4	4	1 Sindicatura 3 Regidurías de RP	4	4
5. San Martín Chalchicauhtla	6	2	4	1 Regiduría de MR 2 Regidurías de RP	3	3
6. Santa Catarina	6		6	3 Regidurías de RP	3	3
7. Tamazunchale	2	2		1 Regiduría de RP	1	1
8. Tampamolón Corona	2	2		1 Regiduría de RP	1	1
9. Tanlajás	4		4	2 Regidurías de RP	2	2
10. Xilitla	2		2	1 Regiduría de RP	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>12</b>	<b>26</b>		<b>19</b>	<b>19</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los Lineamientos que regularon el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, durante el Proceso Electoral 2020-2021.

Por lo que refiere a los resultados del proceso electoral 2021, se obtuvo que en 20 municipios fueron elegidas candidaturas indígenas; 76 personas que se auto adscribieron indígenas fueron electas, de ellas 39 mujeres y 37 hombres, según el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Personas indígenas electas por cargo y género. Proceso Electoral 2021**

Municipio	Total de personas indígenas electas	Género		Cargo de elección popular	Propietario		Suplente	
		Hombre	Mujer		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1. Alaquines	2	2		1 Regiduría RP	1		1	
2. Aquismón	4		4	2 Regidurías RP		2		2
3. Axtla de Terrazas	2	2		1 Regiduría RP	1		1	
4. Cárdenas	1		1	1 Regiduría RP		1		
5. Coxcatlán	2		2	1 Regiduría RP		1		1
6. Huehuetlán	4		4	1 Regiduría MR 1 Regiduría RP		2		2
7. Matlapa	4		4	2 Regidurías RP		2		2
8. San Antonio	9	5	4	1 Presidencia Mpal	1			
				4 Regidurías RP	2	2	2	2
9. San Martín Chalchicuautla	6	5	1	1 Regiduría MR				1
				1 Sindicatura	1			
10. San Vicente Tancuayalab	2		2	2 Regidurías RP	2		2	
				1 Regiduría RP		1		1
11. Santa Catarina	7	6	1	4 Regidurías RP	3	1	3	
12. Tamazunchale	8	8		4 Regidurías RP	4		4	
13. Tampacán	2	2		1 Regiduría RP	1		1	
				1 Regiduría MR	1			
14. Tampamolón Corona	6	3	3	1 Sindicatura				1
				2 Regidurías RP	1	1	1	1
15. Tamuín	2		2	1 Regiduría RP		1		1



16. Tancanhuitz	5	1	4	1	1	2			
							2		2
17. Tanlejás	4	2	2	2	1	1	1	1	1
18. Tanquián de Escobedo	1		1	1		1			
19. Villa Hidalgo	1		1						1
									1
20. Xilitla	4	1	3						1
							1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>76</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>20</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las solicitudes de registro de candidaturas y de los dictámenes de registro emitidos por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

Es importante señalar que si bien, fueron electas más mujeres indígenas que hombres, son menos mujeres indígenas las que ocupan cargos como propietarias que los hombres.

Y en cuanto a la participación de mujeres indígenas en las elecciones de diputaciones, también es importante señalar que al menos 5 mujeres que se postularon para diputadas de mayoría relativa se auto adscribieron como personas indígenas, y también lo hicieron 3 hombres. Una vez que se contó con resultados, al menos una mujer auto adscrita como indígena obtuvo el triunfo y actualmente se desempeña como Diputada de Mayoría Relativa<sup>19</sup> perteneciente al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Congreso del estado.

Ahora bien, por lo que refiere a la participación de mujeres indígenas en los órganos de autoridad comunitarios, es significativo mencionar que de los datos disponibles se puede colegir que dicha participación sigue siendo aún baja respecto de la participación de los hombres.

Así, de acuerdo con los datos plasmados en el Informe de Resultados de la Consulta a pueblos, comunidades, mujeres y hombres indígenas y afrodescendientes mexicanos que habitan o transitan por el territorio del Estado de San Luis Potosí, que llevó a cabo el poder legislativo de esta entidad federativa durante los meses de mayo a agosto del año en curso, para obtener opiniones, propuestas o recomendaciones en torno a diversas iniciativas legislativas, dentro de las que se incluyeron las de reforma a la Ley Electoral del estado, se relata además del número total de consultas y de la población a la que se dirigió, cuál fue la participación de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas durante la misma.

De este modo, se señala que se llevaron a cabo 136 consultas con personas indígenas de los pueblos náhuatl, teének, xi'iuy norte y xi'iui sur, así como con los pueblos triqui, mazahua, otomí, mixteco, y wirrárika que se encuentran en la capital potosina, asegurando con ello la participación de 388 comunidades y 1059 barrios, anexos, fracciones, secciones y colonias, habiendo contado un total de 6473 participantes. Cabe señalar que de conformidad con el Padrón de Comunidades Indígenas vigente en el estado (Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 2015), cuya última actualización se efectuó en el año 2015, el total de comunidades indígenas registradas es de 391, motivo por el cual la consulta se efectuó en casi la totalidad de comunidades con registro estatal.

Ahora bien, por lo que refiere a la asistencia de autoridades indígenas, dicho informe arroja un dato importante al señalar que del total de autoridades indígenas que asistieron a la consulta, 309 eran autoridades indígenas mujeres, y 1,164 autori-

19 Me refiero a la diputada Bernarda Reyes Hernández, quien fue electa en el Distrito 15 con cabecera en Tamazunchale, S.L.P., postulada por la Coalición "Sí por San Luis" integrada por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

dades indígenas hombres, es decir, que por lo que refiere a las autoridades indígenas asistentes, sólo el 21% se encontraba representado por mujeres indígenas, y el 79% por hombres indígenas, de lo que puede desprenderse que la participación de mujeres en los cargos de autoridad al interior de sus comunidades, aún es baja.

Así también, de dicho informe se obtiene que por lo que hace a la asistencia a las consultas, de un total de 6473 asistentes, 2733 fueron mujeres, y 3740 hombres, lo que denota el interés de las mujeres indígenas por tener una mayor participación en los asuntos públicos, tal como se refiere en el informe:

...puede interpretarse en que por parte de las mujeres hay un creciente interés y compromiso, así como tal vez una mayor posibilidad de estar presentes en estos eventos...

Todo ello, que, si bien se ha ido incentivando por diversos factores como una mayor migración de los hombres y el empoderamiento, es muestra de que las mujeres están aprovechando estos espacios de toma de decisiones y que buscan expresarse y estar más presentes y visibles no solo en la vida comunitaria sino ante las instituciones gubernamentales (Informe de los Resultados de la Consulta Indígena, Septiembre 2022, p. 26).

Respecto de las circunstancias que podrían contribuir a esa menor participación de las mujeres en los cargos públicos de sus órganos comunitarios, vale la pena referir a lo que Osari Sabais Vázquez (comunicación personal, 20 de septiembre de 2022) manifestó en entrevista sostenida con ella respecto de la participación política de mujeres en sus órganos comunitarios:

Abarcamos las comunidades de seis municipios de la Huasteca Potosina, que son los de Tampacán, Tamazunchale, Axtla de Terrazas, San Martín Chalchicuatla, Matlapa y Xilita, y ahí no existe alguna prohibición en las comunidades para que las mujeres puedan desempeñar cargos, pero las obligaciones que tienen las mujeres en su casa en el cuidado de sus hijos, en los quehaceres domésticos, no les permiten desempeñar cargos porque no tienen tiempo, a diferencia de los hombres... o a veces también los esposos no se los permiten...

En concordancia con ello, en un estudio llevado a cabo por la Casa de la Mujer Indígena en diciembre de 2014, con comunidades náhuatl de la huasteca sur, al abordar el tema de participación política de las mujeres indígenas, se señala que solo el 3.92% de mujeres participantes manifestaron saber de mujeres que han sido comisionadas en sus comunidades; además de señalar algunas de las razones por las cuales las mujeres que quieren o logran acceder a un cargo de representación enfrentan,



**Cuadro 6. Mujeres indígenas en cargos de jueza auxiliar en municipios de la Huasteca Potosina (2022)**

Municipio	Número de Jueces/ Juezas Auxiliares	Hombres	Mujeres
Aquismón	78	65	13
Axtla de Terrazas	24	20	4
Coxcatlán	42	28	14
San Martín	17	14	3
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>127</b>	<b>34</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>100%</b>	<b>78.88%</b>	<b>21.11%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, tenemos ejemplos también en donde las asambleas comunitarias han designado en los cargos de jueces auxiliares a mujeres, como en el municipio de Huehuetlán, en la comunidad de Tandzumadz, cuya asamblea designó, por primera vez, a nueve mujeres como juezas indígenas (Neri Corona, 2020). Llama la atención que en la nota periodística en donde se destaca la noticia en comentario, María Pascuala Martínez Hernández manifiesta que fueron designadas en dicho cargo solo mujeres madres solteras, ya que eso les permite desplazarse a los diversos lugares de la comunidad en caso de emergencias, lo que es coincidente con el hecho de que se haya revelado con anterioridad en el presente apartado que uno de los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para participar políticamente en sus comunidades es precisamente la desaprobación de la pareja.

Es así que la participación de las mujeres indígenas tanto en los contextos de procesos electorales municipales, como de integración de órganos comunitarios se presenta en San Luis Potosí, y al respecto es de señalar que considerando el fenómeno de la violencia política contra las mujeres por razón de género<sup>20</sup> que ha venido visibilizándose cada vez con más frecuencia a partir de que las mujeres acceden a los cargos públicos de toma de decisiones, es de destacar que de la información que obra en el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, órgano encargado de sustanciar los procedimientos respectivos ante la recepción de quejas por la comisión de dichas conductas, se desprende que únicamente fue recibida una vista

20 Violencia que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4, fracción XIII, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia del estado, se define como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

por parte del Tribunal Electoral del estado de San Luis Potosí, mediante la cual turnó un asunto ante dicho órgano presentado, en donde se advertía la posible comisión de actos de violencia política en contra de una mujer que se ostentó con el carácter de representante de la Comunidad Otomí en el municipio de San Luis Potosí<sup>21</sup>. Al respecto, al solicitarse por la autoridad electoral la ratificación de la denuncia para poder conocer del asunto, no se tuvo respuesta por parte de la denunciante,<sup>22</sup> por lo cual se tuvo por no presentada la denuncia.

Respecto de juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante el Tribunal Electoral del estado, promovidos por mujeres que se hayan auto adscrito indígenas, por actos específicos de violencia política de género, no se encontró información de la cual se desprenda que algún juicio bajo esos términos haya sido sustanciado y resuelto ante dicho órgano jurisdiccional.

Vale la pena señalar que el órgano electoral estatal, en un esfuerzo por erradicar este tipo de conductas que se presentan en contra de las mujeres que participan en la vida política, realizó talleres en diversos municipios del estado. Uno de ellos fue el municipio de Tamazunchale, en donde el 15 de julio de 2022 se llevó a cabo el “Taller de Identificación y Atención en casos de Violencia Política contra las mujeres en razón de género”, el cual fue dirigido a mujeres electas de los municipios de Tancanhuitz, Matlapa, Coxcatlán, Huehuetlán, San Antonio, San Martín Chalchicuautla, Tanlajás, Tampacán, Tampamolón, Axtla de Terrazas y Tamazunchale, todos los anteriores con población mayoritariamente indígena. Al respecto, se contó con la participación de 23 funcionarias públicas de elección popular provenientes de los distintos municipios en mención, a quienes les fueron distribuidas además Guías ciudadanas para identificación, prevención y atención de la Violencia Política de Género (Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, 2021), las cuales fueron elaboradas tanto en idioma español, como en lengua Náhuatl y Teének.

## V. Contexto actual

En San Luis Potosí, los procesos para la elección de autoridades de los órganos constitucionales como el Congreso del estado o los ayuntamientos siguen organizándose y calificándose bajo el sistema de partidos políticos reconocido en la Constitución federal, así como en la local.

21 Lista de Acuerdos del Tribunal Electoral del estado de San Luis Potosí, de fecha 6 de diciembre de 2021, dentro del juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía número TESLP/JDC/67/2019.

22 Dicha vista fue tramitada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana bajo el número de expediente PSE-296/2021.

Cabe señalar que, en el mes de enero del año 2021, durante el desarrollo del proceso electoral, el Consejo se pronunció mediante acuerdo 030/01/2021 (Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, 2021) respecto de diversas solicitudes que fueron presentadas por personas auto adscritas como representantes de al menos veinte comunidades indígenas asentadas en los municipios de San Antonio, Tancanhuitz y Tanlajás, municipios con población mayoritariamente indígena. En dichas solicitudes, la petición hecha valer consistió en que en los municipios antes mencionados y en los distritos de los que forman parte, las elecciones de autoridades se realizaran bajo sistema de usos y costumbres.

La respuesta del organismo electoral consistió en señalar que al encontrarse en marcha un proceso de elección en el cual las reglas que lo rigen no pueden ser modificadas de conformidad con lo dispuesto por la Constitución federal, no era posible atender a dicha solicitud en ese momento, pero que se atenderían las peticiones respectivas una vez concluido el proceso; adicionalmente el órgano electoral determinó crear e integrar una Comisión Temporal de Inclusión (Acuerdo del Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana por el cual se crea la Comisión Temporal de Inclusión, 2022) para que fuera dicho órgano el que atendiera entre otros temas, el referente a dichas solicitudes.

El acuerdo emitido en respuesta a las peticiones presentadas fue impugnado por las personas integrantes de las diversas comunidades comparecientes, sin embargo, tanto el Tribunal Electoral local, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su Sala Regional Monterrey en la sentencia SM-JDC-0089/2021 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional Monterrey, 2021), confirmaron el acuerdo del órgano electoral, con la particularidad de que de conformidad con la sentencia emitida por el último órgano jurisdiccional mencionado, se estableció la obligación a cargo del Consejo de integrar en la Comisión Temporal de Inclusión, a las representaciones de las comunidades de los municipios señalados para de esa manera llevar a cabo los estudios concernientes y acciones necesarias para atender la petición de tránsito a sistema de usos y costumbres para la elección de autoridades en dichos municipios.

En ese sentido, los trabajos de la Comisión Temporal de Inclusión<sup>23</sup> continúan para emitir un informe al Congreso del Estado en el que señale la procedencia, en su caso, de realizar una consulta indígena para el cambio de sistema de elecciones en los municipios de San Antonio, Tancanhuitz y Tanlajás.

Resulta de relevancia señalar que para los trabajos que deban desarrollarse para la consulta que en su caso se realice, se cuenta en la entidad federativa con la Ley de Consulta Indígena del estado (Congreso del Estado Libre y Soberano del Es-

23 Para mayor conocimiento de los trabajos efectuados por la Comisión Temporal de Inclusión, se pueden consultar las actas respectivas en el sitio web que se inserta en las fuentes de información.

tado de San Luis Potosí, 2010)<sup>24</sup>, siendo San Luis Potosí, Durango (Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango, 2022), Oaxaca (Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, 2022) y Quintana Roo (Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Quintana Roo, 2022) las únicas entidades federativas que en este momento cuentan con una ley de este tipo.

Resulta de relevancia señalar que para los trabajos que deban desarrollarse para la consulta que en su caso se realice, se cuenta en la entidad federativa con la Ley de Consulta Indígena del estado (Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de San Luis Potosí, 2010), siendo San Luis Potosí, Durango, Oaxaca y Quintana Roo las únicas entidades federativas que en este momento cuentan con una ley de este tipo (Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Quintana Roo, 2022):

Adicionalmente en el estado, en materia indígena, existen las siguientes legislaciones:

- 1. Ley Reglamentaria del artículo 9º de la Constitución Política del estado**, misma que de conformidad con su artículo 1º, tiene por objeto garantizar a las comunidades integrantes de los pueblos indígenas y a sus habitantes, el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria y de gobierno propio; y el respeto y desarrollo de sus culturas, creencias, conocimientos, lenguas, usos, costumbres, medicina tradicional y recursos; así como el reconocimiento de sus derechos históricos en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado.
- 2. Ley de Justicia Indígena y Comunitaria**, siendo uno de sus objetos el de reconocer la existencia y validez de los sistemas normativos de las comunidades indígenas del Estado, y el derecho de estas a resolver las controversias entre sus miembros y sus conflictos internos, mediante la aplicación que de tales sistemas hagan sus autoridades indígenas, dentro del ámbito de la autonomía que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado, respetando los derechos humanos y sus garantías y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres (artículo 2º, fracción I).

Importantes acciones y legislaciones que colocan a la entidad potosina como uno de los esfuerzos locales más acabados en el ejercicio de los derechos indígenas, tanto

24 Ley que tiene por objeto establecer los casos en que debe consultarse a las comunidades indígenas, y la forma en que deben llevarse a cabo las consultas, en sus fases de diseño, planeación, operación, seguimiento, y evaluación.



misma surtiera efectos hasta que concluyera el proceso electoral que se encontraba en aplicación; caso contrario al de San Luis Potosí, en donde encontrándose ya en marcha el proceso, aun así se optó por anular la legislación.

Queda claro que en San Luis Potosí debe avanzarse hacia la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus integrantes, en los órganos de gobierno, y para ello el Congreso del estado ha realizado ya la consulta indígena respectiva para la emisión de una nueva legislación más inclusiva. Ahora, será el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana quien deba continuar con los estudios respectivos para pronunciarse respecto de la procedencia, en su caso, de la consulta indígena para el tránsito de sistema de elección en tres de los municipios del estado.

## Fuentes de información

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1981). *Formas de Gobierno Indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Ávila Méndez, Agustín (2002). *Informe de avances presentado el 25 de abril del 2002 por el Comité Organizador de la Consulta Sobre Derechos y Cultura Indígena en San Luis Potosí en el Congreso del estado de San Luis Potosí*.
- Ávila Méndez, Agustín (2021). *Estructura, mecánica y dinámica de la autoridad indígena. El mandato de las asambleas. Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana*. México.
- Bórquez Estrada, Z. (2022, 20 de septiembre). *Entrevista vía telefónica a Osari Sabais Vázquez, Licenciada en Trabajo Social, encargada del Centro de Atención a Mujeres Indígenas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Tampacán, San Luis Potosí*.
- Bórquez Estrada, Z., Gallegos Martínez, Marcela Guadalupe; Lomelí Rodríguez, Luis Gerardo y Nieto Flores, Adán, (2022), San Luis Potosí, *Experiencias y Buenas Prácticas en la observancia y aplicación del Principio de Paridad y Acciones Afirmativas*, Instituto Nacional Electoral, México.
- Casa de la Mujer Indígena Axtla de terrazas, S.L.P. (2014). *Redescubriendo la realidad: nuestras voces como mujeres indígenas. Diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas en la huasteca potosina, región sur Maseual Siuakalli Yankuikkej Siuamej*”, recuperado el 1 de septiembre de 2022 en [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/CDI/CDI\\_Axtla\\_SLP\\_2014.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CDI/CDI_Axtla_SLP_2014.pdf)
- Carrasco, Pedro (1991) “*La transformación de la cultura indígena durante la Colonia*”, *LOS PUEBLOS INDIGENAS Y LAS COMUNIDADES*. El Colegio de México. México

- Carrasco, Pedro (1975) “*La transformación de la cultura indígena durante la Colonia*”, *LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS COMUNIDADES*. El Colegio de México. México.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango (2015). Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Durango/Ley\\_CI\\_Dgo.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Durango/Ley_CI_Dgo.pdf).
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2020). Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. [https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion\\_estatal/Ley\\_Consulta\\_previa\\_libre\\_inf\\_pueblos\\_y\\_comun\\_indig\\_afromex\\_edo\\_Oax\\_\(txt\\_orig\\_dto\\_1291\\_LXIV\\_22\\_ene\\_2020\\_PO\\_8\\_4a\\_secc\\_22\\_feb\\_2020\).pdf](https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afromex_edo_Oax_(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020).pdf)
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2022). Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Quintana Roo. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L268-XVI-20220824-L1620220826246-ley-consulta.pdf>
- Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (1918). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2022/09/Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_09\\_Septiembre\\_2022.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2022/09/Constitucion_Politica_del_Estado_09_Septiembre_2022.pdf).
- Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (2017). Ley de Justicia Indígena y Comunitaria del estado de San Luis Potosí, [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley\\_de\\_Justicia\\_Indigena\\_y\\_Comunitaria\\_para\\_el\\_Estado\\_11\\_Oct\\_2017.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_de_Justicia_Indigena_y_Comunitaria_para_el_Estado_11_Oct_2017.pdf)
- Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (2010). Ley de Consulta Indígena del estado de San Luis Potosí, [https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley\\_de\\_Consulta\\_Indigena\\_para\\_el\\_Estado\\_y\\_Municipios\\_06\\_Oct\\_2012.pdf](https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_de_Consulta_Indigena_para_el_Estado_y_Municipios_06_Oct_2012.pdf)
- Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. (2020). Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del estado, sobre los derechos y la cultura indígena, [http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley\\_Reglamentaria\\_del\\_Articulo\\_9\\_de\\_la\\_Constitucion\\_03\\_Dic\\_2020.pdf](http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/10/Ley_Reglamentaria_del_Articulo_9_de_la_Constitucion_03_Dic_2020.pdf)
- Consejo Estatal de Población. (2021). *PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ*, recuperado el 11 de septiembre de 2022 en [https://slp.gob.mx/coespo/Documentos%20compartidos/AaPoblaci%C3%B3nInd%C3%ADgena\\_COESPO\\_2021.pdf](https://slp.gob.mx/coespo/Documentos%20compartidos/AaPoblaci%C3%B3nInd%C3%ADgena_COESPO_2021.pdf)

- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2005). *Acta de Acuerdos de la Sesión Ordinaria del Consejo Estatal Electoral de fecha 30 de noviembre de 2005*. <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ORD30nov2005.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2008). *Acta de Acuerdos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de fecha 28 de noviembre del año 2008*, <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ORD%2028nov08.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2017). *Acta de Acuerdos de la Sesión Extraordinaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de fecha 30 de octubre de 2017*. <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20SESI%C3%93N%2030%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2017). *Acta de Acuerdos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de fecha 30 de octubre del año 2017*, <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20SESI%C3%93N%2030%20DE%20OCTUBRE%20DE%202017.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2020). *Acta de Acuerdos de la sesión ordinaria del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de fecha 29 de septiembre de 2020*, <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20PLENO%2029-septiembre-2020.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2020). *Acuerdo 106/10/2020 aprobado en sesión extraordinaria de fecha 20 de octubre de 2020, consultable en el acta de acuerdos respectiva*, <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20PLENO%2020-octubre-2020%20ext.pdf>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2020). *Acuerdo del Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, por medio del cual se determinan los municipios con población mayoritariamente indígena para la inclusión de personas integrantes de comunidades indígenas en las postulaciones de candidaturas a ayuntamientos en el proceso electoral 2020-2021* <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/3%20ACUERDO%20MUNICIPIOS%20INDIGENAS-GDV.PDF>.
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2020). *Lineamientos que regulan el registro de Candidaturas Indígenas en las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos del Estado de San Luis Potosí, du-*

- rante el Proceso Electoral 2020-2021 <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACUERDO%20INDIGENAS%20Y%20ANEXO%20BN.pdf>
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2021). *Acuerdo 029/01/2021 consultable en el Acta de Acuerdos de la sesión extraordinaria de fecha 15 de enero de 2021*, [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S\\_E\\_%2015-ENE-21.PDF](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S_E_%2015-ENE-21.PDF).
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2021). *Acuerdo 030/01/2021 contenido en Acta de Acuerdos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana aprobado en sesión extraordinaria de fecha 15 de enero de 2021*, [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S\\_E\\_%2015-ENE-21.PDF](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/ACTA%20S_E_%2015-ENE-21.PDF).
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (2021). *Acuerdo del Pleno del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana por el cual se crea la Comisión Temporal de Inclusión*, [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/26%20ACUERDO%20COMISI%C3%93N%20INCLUSI%C3%93N\(1\).PDF](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/26%20ACUERDO%20COMISI%C3%93N%20INCLUSI%C3%93N(1).PDF).
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. (2021). *Guías ciudadanas para identificación, prevención y atención de la Violencia Política de Género*. <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/nota/id/2108/informacion/gua-ciudadana-para-la-identificacin-prevencion-y-atencion-de-la-vpg>
- Consejo General del Instituto Nacional Electoral. (2017). Acuerdo INE/CG508/2017, 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.
- De Gortari Krauss, Ludka (1986) *Pueblos Indios en la Jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Yahualica (1650-1800)*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
- Garita Pulido, Ana Victoria ( 2014) *La orientación intercultural: Una perspectiva para favorecer la convivencia en contextos multiculturales* Revista Electrónica Educare [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-42582014000100014#:~:text=La%20perspectiva%20intercultural%20pretende%20la,valoraci%C3%B3n%20positiva%20de%20la%20diferencia](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-42582014000100014#:~:text=La%20perspectiva%20intercultural%20pretende%20la,valoraci%C3%B3n%20positiva%20de%20la%20diferencia).
- Hevia Rocha, Teresa; Alanís Figueroa, María del Carmen, y Peña Molina, Blanca Olivia, (2019), *Impacto de las Medidas Afirmativas de Género y de Personas Indígenas en el Registro de Candidaturas, Proceso Electoral Federal 2017-2018*, Instituto Nacional Electoral, México.

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Atlas de los Pueblos Indígenas de México, *Lenguas Indígenas*. <http://atlas.inpi.gob.mx/nahuatl-lengua/>
- Instituto Nacional Electoral (2018). *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*. [https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos\\_abiertos](https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos).
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). “Lengua Indígena” del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística INEGI 2020 <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/#Tabulados>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). (2020). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística INEGI 2020 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020\\_pres\\_res\\_slp.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_slp.pdf)
- Jiménez, Roberto (2014), “*Acción Afirmativa Indígena en las listas de candidatos por el principio de Representación Proporcional del Partido de la Revolución Democrática*”, publicado en *Sistemas Normativos Indígenas en las Sentencias del TEPJF*, Editorial TEPJF, México.
- Monroy Castillo, María Isabel, y Calvillo Unna, Tomás. 2015, “*Breve Historia de San Luis Potosí. El Colegio de México. Fideicomiso Historia de las Américas*. Fondo de Cultura Económica.
- Neri Corona, Silvia (7 de enero de 2020), *Sólo mujeres aplicarán justicia en Tadzumadz*, PULSO Diario de San Luis. <https://pulsoslp.com.mx/estado/solo-mujeres-aplicaran-justicia-en-tadzumadz/1049364>
- Sistema de Información Cultural, Inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial, [https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=frpintangible&table\\_id=262](https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=frpintangible&table_id=262)
- Stresser-Pean, Guy (1967) “*Problèmes agraires de la huastèque ou région de Tampico*”, en *Les problemes agraires des Ameriques Latines, Colloque international du CNRS*, México.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (1996, 20 de noviembre). Decreto 657,
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (1996, 25 de diciembre). Decreto No. 665.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (1999, 30 de septiembre). Decreto No. 366.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2005, 30 de julio). Decreto No. 364.

- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2008, 10 de mayo). Decreto No. 362.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2010, 03 de abril). Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí, publicado en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2011, 30 de junio). Decreto No. 578.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2013, 03 de agosto). Decreto No. 206.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2014, 30 de junio). Decreto No. 613.
- Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí. (2015, 03 de octubre). *Padrón de Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí*. Actualización del Registro de las Comunidades Indígenas en el Estado, publicado en el Periódico Oficial del estado en la Edición Extraordinaria.
- Tanck de Estada, Dorothy (2005) “*Índice de los pueblos de indios*”, en formato de disco compacto, en *Atlas ilustrado de los pueblos de indios, Nueva España, 1800. Mapas de Jorge Luis Miranda García y Dorothy Tanck de Estrada, con la colaboración de Tania Lilia Chávez Soto*, México, El Colegio de México/ El Colegio Mexiquense/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fomento Cultural Banamex.
- Sistema de Información Cultural. (2019). *Inventario del Patrimonio Cultural Inmaterial*. [https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=frpintangible&table\\_id=262](https://sic.cultura.gob.mx/ficha.php?table=frpintangible&table_id=262)
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2002). *Tesis CXXIX/2002*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, <https://www.catalogoderechoshumanos.com/185566-2/>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Sentencia SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS*. <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-0726-2017>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Sentencia SUP-REC-214/2018*. [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf)
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional Monterrey. (2020). *Sentencia SM-JRC-10/2020 Y ACUMULADO*. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0010-2020.pdf>
- Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí. (2020). *Sentencia TESLP/RR/06/2020 Y ACUMULADOS*. [https://www.teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/SENTENCIA-TESLP\\_RR\\_06\\_2020.pdf](https://www.teeslp.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/SENTENCIA-TESLP_RR_06_2020.pdf)



# Sinaloa: estado abundante en etnias, cultura y tradiciones

Judith Gabriela López Del Rincón<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes y contexto sociopolítico de las comunidades indígenas en Sinaloa; III. Sinaloa y sus grupos étnicos; IV. Demografía de los pueblos indígenas y la importancia de ser contados; V. En la búsqueda de la población afroamericana en Sinaloa; VI. Comunidad indígena en Sinaloa, avances y retos de la representación política; Fuentes de información.

## I. Introducción

Seguramente han escuchado hablar de Sinaloa, un estado ubicado en la región noroeste del país, teniendo como estados vecinos a Sonora (con el que por algunos años formó parte de un mismo territorio), Chihuahua, Durango y Nayarit.

Reconocido como el “granero de México” por ser el estado agrícola más importante del país, conformado de acuerdo con el último censo aplicado en 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) por 3,026,943 habitantes.

La diversidad del estado va más allá de sus bellos paisajes o su rica gastronomía; pudiera decir que la verdadera riqueza la encuentras en su gente, mujeres y hombres trabajadores, orgullosos de su tierra fértil y de sus tradiciones, un espacio donde resisten grupos

<sup>1</sup> Egresada de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Sinaloa, obtuvo su título de licenciada en Políticas Públicas en el año 2013 por excelencia académica. En el ámbito electoral ha participado por más de diez años, como observadora electoral, como colaboradora dentro del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, donde se desempeñó por ocho años en distintas áreas y donde actualmente se desempeña como consejera electoral, integrante de la Comisión de Igualdad de Género y Derechos Humanos, entre otras y titular de la Comisión de Vinculación con el INE y de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional y de la Comisión de Modernización y Fortalecimiento Institucional, asociada de AMCEE y RENACEDI.

étnicos invaluable, con una cosmovisión y costumbres particulares que vale la pena conocer y respetar.

A lo largo de este artículo podrán encontrar una mirada a la historia de los pueblos nativos en nuestro estado, su lucha por conservar sus territorios, pero sobre todo su resistencia ante la conservación de sus usos y costumbres dentro de sus comunidades.

En un segundo apartado podrán conocer y ubicar los distintos grupos étnicos que habitan o habitaron dentro del territorio sinaloense, mediante una breve descripción de su historia y cultura.

En un tercer apartado se mostrarán datos duros sobre el porcentaje de población que habita en nuestro estado, podrán observar en qué municipio se encuentran concentrados, cuantas personas hablan alguna lengua, entre otros datos, citados del último censo poblacional del INEGI, lo que dará pie a un análisis más detallado en un apartado final, pues son precisamente estos datos los que más aquejan a la comunidad indígena, la falta de representación real de las personas indígenas en dicho censo.

Si bien este artículo se centrará en las comunidades indígenas del estado, ya que es un número de población más amplio que la afromexicana, no podemos dejar de lado a este último grupo de atención prioritaria, compartiremos una breve información obtenida de esta población a través de diversas instituciones que se han dado a la tarea de recabar datos sobre la población mencionada.

Y finalmente, concluiremos exponiendo el contexto en el que nuestro estado se encuentra en materia jurídica, político-electoral y social, en atención a estos grupos históricamente vulnerados, así como las tareas pendientes; porque, si bien hemos logrado avances en el tema, aún falta mucho camino por recorrer para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos en todas sus expresiones.

## **II. Antecedentes y contexto sociopolítico de las comunidades indígenas en Sinaloa**

Los conocimientos que hoy tenemos acerca de las culturas prehispánicas que habitaron el actual territorio de Sinaloa, provienen de documentos antiguos escritos por los mismos colonizadores, por algunos cronistas de la época que se interesaron en anotar sus vivencias e interacciones con los pueblos indígenas que se encontraron en su andar.

En este apartado plasmaremos la historia de aquellos cronistas que narran sus testimonios sobre los antepasados de nuestras personas indígenas, a los que ellos denominaban “indios” teñidos por sus prejuicios; indios que vivieron una lucha constante por evitar ser colonizados; historias que solo los libros nos han de poder contar.

La llegada del denominado “Hombre Blanco” a tierras sinaloenses no fue una casualidad, su arribo obedecía a un gran proyecto de colonización por parte de la corona española, en la búsqueda de la explotación y apropiación de tierras. La conquista de nuestro estado se identificó por las constantes luchas y rivalidades entre Hernán Cortés y Nuño Beltrán de Guzmán, en su afán por ganarse la aprobación del rey, logrando este último internarse y avanzar en nuestro territorio, fundando el 29 de septiembre de 1531 la Villa de San Miguel de Culiacán, lo que actualmente es la ciudad de Culiacán, cabecera del estado de Sinaloa.

En su afán por apoderarse de todo el territorio y extender el dominio español, Beltrán de Guzmán y otros exploradores enviados por la corona, comenzaron una lucha contra los indios nativos de la zona norte de Sinaloa, conocidos actualmente como *mayos*, denominados por ellos mismos como *yoremes*, quienes se oponían con una férrea resistencia y un indomable carácter a ser sometidos por los españoles.

Ni las más severas atrocidades en contra de los distintos grupos indígenas hicieron que disminuyera su rebeldía, ya que según Marco Antonio Borboa en su artículo sobre

La conquista de la provincia de Sinaloa y la evangelización de los indios zuaques de Mochicahui, “los pueblos que habitaban el norte de Sinaloa eran de carácter seminómada, antropófagos, guerreros, que, aunque adoraban al sol y a la luna, no tenían templos, cultos, ni ídolos, sino más bien se encontraban en una etapa de desarrollo muy inferior de su religión. Todo esto, en lugar de favorecer la conquista, la hizo más difícil para unos españoles deseosos de colonizar y explotar estas tierras (Borboa-Trasviña, 2007, p. 328).

Lo que dejaba en evidencia que no se dejarían someter ni explotar por los blancos a los que comenzaron a denominar *yoris* comparando su crueldad con la de un tiburón que en lengua cahita o yoreme es *bahayori*.

Era muy evidente que el uso de la fuerza en tierras indígenas no estaba rindiendo frutos, por lo que los españoles tuvieron que optar por métodos más pacíficos, como lo fue la evangelización o también conocidas como las misiones; fue aproximadamente en 1540 a 1600 cuando comenzaron a operar los misioneros religiosos pertenecientes a la orden franciscana:

Los misioneros jesuitas fueron solicitados para venir a la Provincia de Sinaloa, porque era quizás, el último recurso que le quedaba a la Corona para poder vencer a las naciones tan rebeldes y bárbaras como los zuaques, tehuecos, ocoronis y sinaloas, entre otros (Borboa-Trasviña, 2007, p.332).

Con el trabajo de las misiones se comenzaron a dar resultados de conquista, pues los indígenas de aquellas épocas aceptaron la ayuda y protección de los misioneros

a cambio de su conversión al cristianismo, quienes les aseguraban venían a sus tierras a enseñarles el camino de la salvación sin el uso de las armas; alentados por los misioneros los indígenas comenzaron con la construcción de templos religiosos, a formar parte de los usos y costumbres católicos, los cuales mantienen hasta la actualidad por medio de los centros ceremoniales con enramadas, donde realizan cantos y danzas relacionados con el ritual católico.

A pesar del éxito que se podría creer obtuvieron los colonizadores con las misiones, continuaron produciéndose a lo largo de varios años rebeliones por parte de los indígenas, que no culminarían hasta mediados del siglo XX; ya que en la primera década del siglo XX en la época del porfiriato las comunidades indígenas siguieron sufriendo atropellos y agresiones, siendo utilizados como la verdadera clase trabajadora de Sinaloa, pero pagando su mano de obra deplorablemente, además de ser un periodo de exterminio estremecedor hacia las comunidades, pues ellos poseían las tierras más fértiles y las mejores zonas, lo que llevó a los terratenientes y grupos de poder de la región a someterlos, para lograr según sus pensamientos un efectivo desarrollo económico de la región, detonando de nuevo enfrentamientos entre los grupos indígenas y militares.

**Figura 1. Comunidad indígena en centros ceremoniales**



Fuente: *El Debate*.

Los mayos tuvieron una participación activa en la Revolución Mexicana dentro del ejército constitucionalista, encabezado por Álvaro Obregón, con la promesa de que todas las tierras usurpadas durante el porfiriato les serían devueltas. La promesa hecha por Obregón jamás fue cumplida y tuvieron que esperar hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas, donde se les resolvió de una forma ventajosa su demanda de tierras mediante la constitución de los ejidos, pues si bien se les regresaban parte de sus tierras perdieron el control de estas al tener que integrar a mestizos a los ejidos y permitirles el acceso a cargos como el comisario ejidal.

Durante el periodo de Luis Echeverría se vivió un proceso fuerte de discriminación hacia las personas que integraban las comunidades indígenas, se les rentaban las tierras, tenían carencia de servicios públicos, situaciones que lastimosamente pudiéramos decir se mantienen en la actualidad.

Finalmente, tras una corta reseña de la historia detrás de las comunidades indígenas sinaloenses, donde nos percatamos del sometimiento y exterminio porque el que tuvieron que pasar por más de cinco siglos, podemos decir que en la actualidad, muchos de los grupos indígenas se encuentran en una situación de marginación y pobreza, aunado al intercambio cultural que se han visto obligados a mantener con una sociedad mestiza, lo que los lleva a ser afectados gravemente en el desarrollo y realización plena de su cultura.

En el siguiente apartado podremos conocer un poco más de los distintos grupos indígenas que han habitado en nuestro estado, desde la época de la colonización de la cual estuvimos hablando a lo largo de este primer apartado hasta la actualidad, dejando en evidencia la riqueza cultural de todas las comunidades que han formado parte a lo largo de los años de nuestro territorio.

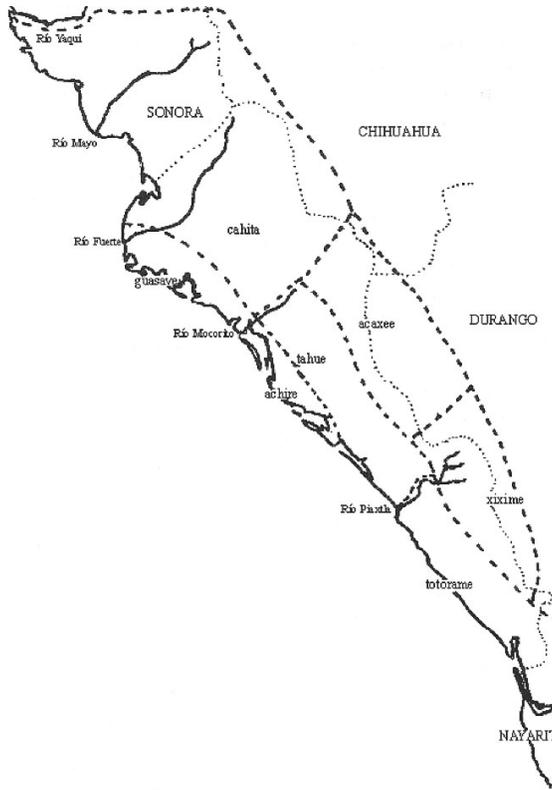
### **III. Sinaloa y sus grupos étnicos**

Hablar de pueblos y comunidades indígenas, es hablar de nuestras raíces, de acuerdo con el sistema de información cultural del Gobierno de México, en nuestro país existen 68 comunidades indígenas, cada una con una diversidad impresionante; Sinaloa no es la excepción y a lo largo de los siglos sus comunidades indígenas han luchado por mantener su identidad, en este apartado realizaremos un esbozo muy general de las distintas comunidades de nuestro estado desde la época remota de 1500 hasta la actualidad, podremos conocer las características que más los identificaban, sus usos y costumbres, entre otros detalles.

Retornando hacia el año de 1531, el escritor Sergio Ortega Noriega, quien en 1999 relató en su libro “Breve Historia de Sinaloa”, cómo los informantes europeos de aquella época clasificaron a los grupos indígenas y les pusieron nombres de acuerdo a los rasgos culturales que observaron, siendo el idioma uno de los principales criterios

que utilizaron para diferenciarlos, en el libro el escritor plasma un mapa donde se muestran los principales grupos indígenas que habitaban el territorio de Sinaloa y su distribución aproximada en el año de 1530 cuando los españoles arribaron para iniciar el proceso de colonización:

**Figura 2. Principales grupos indígenas en Sinaloa a la llegada de los españoles**



Fuente: Sergio Ortega Noriega (1999), *Breve historia de Sinaloa*.

En el mismo apartado, el escritor agrega una tabla con la población, dividida por comunidades, aclarando que es un estimado de la demografía de acuerdo a la poca información de aquella época y que él obtuvo del autor Peter Gerhard, *La frontera norte de Nueva España*, p. 310:

**Tabla 1. Población indígena estimada en el año de 1530**

<i>Grupo indígena</i>	<i>Ríos que delimitan su territorio</i>	<i>Número de habitantes</i>
Totorame	De las Cañas	210 000
Tahue	Piaxtla	200 000
Cahíta	Mocorito	220 000
Total	De las Cañas Mayo	630 000

Fuente: Sergio Ortega Noriega (1999), *Breve historia de Sinaloa*.

Una vez plasmada la información geográfica y el estimado del número de habitantes de aquella época, pasaremos a describir las características principales de cada uno de los grupos indígenas:

### **Grupo Totorame**

Ocupaban el sur del Río Piaxtla y una parte del territorio del hoy estado de Nayarit, su lengua era una variante del cora nayarita y la yutoazteca. Su actividad principal era la agricultura, cultivaban maíz, frijol, calabaza, chile y algodón, su alimentación estaba basada en productos del mar, como ostión, camarón y pescados; las conchas del mar los convirtió en diestros artesanos, fabricaban adornos de pluma, concha y caracol.

No eran agresivos, aunque sí se defendían de los Xiximes, no conocieron la vida urbana y sus poblados eran chozas dispersas con amplios espacios.

### **Grupo Tahue**

Este grupo era muy semejante a sus vecinos, los totorames, pero los superaron en varios aspectos, pues según los españoles de aquella época estaban mejor organizados que sus vecinos en pequeños barrios conformados por aldeas cercanas a las zonas de cultivos, contaban con una organización política y estratos sociales.

Construían sus casas con varas trenzadas y cubiertas por lodo, con techos de palma; entre sus armas destacaban el arco, la flecha y el dardo; eran agricultores que se alimentaban de maíz, frijol, calabaza, guayaba, ciruelas, tuna y pitahaya, así como de productos de la pesca.

Confeccionaban telas de algodón y las estampaban con colores vibrantes obtenidos de las plantas silvestres de la región, fueron grandes alfareros y producían piezas de cerámica bastante resistentes y decoradas.

### **Grupo Cahíta**

Los cahitas eran un grupo seminómadas, carecían de asentamientos definitivos y se desplazaban periódicamente dentro de un amplio territorio que defendían enérgicamente si eran invadidos por grupos vecinos.

El escritor Sergio Ortega Noriega, en su libro “Breve Historia de Sinaloa” identifica varios grupos de cahitas:

Aunque todos los cahitas tenían rasgos culturales comunes, los españoles distinguieron entre ellos diversos subgrupos que se diferenciaban por la ubicación de su territorio y por la lengua que hablaban. Si bien las lenguas cahitas pertenecían a la familia yuto-azteca, hubo diversos dialectos que sirvieron a los jesuitas para distinguir “naciones”, que fue el nombre con el que designaban al grupo de indígenas que tenían la misma lengua. Señalaron cinco naciones principales entre los cahitas, muy importantes por el crecido número de familias que las formaban: sinaloa, ocoroni, zuaque, tehueco, mayo y yaqui (Noriega, 1999, p. 150).

Se alimentaban de maíz, frijol, calabaza y chile, todos sus demás alimentos los obtenían de la caza y la pesca, por lo que se desplazaban de un lugar al otro, tras agotar los recursos de un sitio, practicaban el hilado y tejido del algodón, que crecía silvestre en su región; tejían mantas que usaban como vestido, aunque lo más común era la desnudez en los hombres y el uso de faldas en las mujeres, confeccionadas de algodón o de gamuza, pues también curtían las pieles. Fabricaban objetos de cerámica, tosca y burda, en comparación con la alfarería de los tahues.

A diferencia de los tahues y los totorames, los cahitas eran guerreros y su belicosidad fue un rasgo cultural muy acentuado. Sus armas principales eran el arco, la flecha y la macana.

### **Grupo Acaxee y Xixime**

Ambos grupos tenían formas de vida muy similares e idiomas semejantes, habitaban comunidades diseminadas en un territorio muy amplio, conocían la agricultura y cultivaban pequeñas parcelas donde el terreno lo permitía; sembraban maíz, frijol, calabaza y chile. Eran muy cortas las cosechas que levantaban e insuficientes para la alimentación del grupo, por lo que dependían en gran medida de la cacería, de la pesca en ríos y lagunas y de la recolección de frutos silvestres.

Producían fibra de ixtle y confeccionaban su vestimenta con gamuzas y mantas de ixtle decoradas. Hombres y mujeres usaban el pelo largo, trenzado y adornado con piedras y plumas de colores. Sus casas eran construidas con madera o con piedra y lodo, muy bien diseñadas para conservar el calor en los rigurosos inviernos que debían soportar.

Fueron naciones de las más rebeldes, bravas e inhumanas, celebraban las victorias militares con una embriaguez colectiva y un banquete en que comían la carne de los vencidos y luego descarnaban los cráneos para decorar sus casas.

### **Grupos Achire y Guasave**

Era el único grupo con un idioma muy diferente de los otros grupos anteriormente mencionados, dos grupos que desconocían la agricultura, por lo que sus alimentos se basaban en la caza, la pesca y la recolección de frutos silvestres.

Desconocían el uso del vestido y la vivienda, sabían tejer la paja y el tule para fabricar cestos y pequeñas balsas para navegar en las inmediaciones del litoral.

Sus prácticas religiosas eran muy simples y, a semejanza de los cahitas, había entre ellos chamanes curanderos; eran personas de elevada estatura, de trato afable, pacíficos, dispuestos a aprender las enseñanzas de los misioneros y dóciles para asimilar los profundos cambios que los religiosos impusieron en sus costumbres.

De todos los grupos de indígenas anteriormente mencionados los que más destacan son los Cahitas, los cuales pueden ser considerados los antecesores de los mayos, no se conoce a ciencia cierta si es una realidad, lo que sí sabemos es que estos grupos indígenas son las raíces de los grupos actuales que habitan el estado, los mayos, los tarahumaras y los tepehuanes son los grupos predominantes, a continuación brindaremos al igual que en los grupos anteriores sus más significativas características:

### **Mayos Yoremes**

Es el grupo étnico más reconocido en todo el estado y uno de los más importantes de esta región, según la tradición oral la palabra “mayo” significa la “gente de la ribera”, se reconocen a ellos mismos como “yoremes” que significa “El pueblo que reconoce la tradición”, al considerar al hombre blanco (el yori) como aquel que contrario a ellos no respeta las tradiciones.

Habitan desde hace tiempo en la zona norte del estado que comprende los municipios de El Fuerte, Choix, Ahome, Sinaloa de Leyva, Guasave; y se reconocen como importantes centros ceremoniales y comunidades representativas de la cultura mayo a las poblaciones de Vaca, Tehueco, Sibirijoa, la playa de Ocoroni, Capomos, San Miguel Zapotitlán, Baorehuis, Jahuara Segundo, Mochicahui Lázaro Cárdenas, La Florida, Vinaterías, Sibirijoa, Baymena, Charay y Ohuira.

Su lengua es el yoremnokki, la cual pertenece a la familia tara-cahita, hoy en día muchos de los mayos no hablan su lengua y solo quedan algunos ancianos totalmente monolingües del mayo.

Este grupo étnico ha mantenido una lucha por conservar sus tradiciones muy apegadas a la religión, su vida ceremonial es de suma importancia para ellos, entre sus festividades más importantes son la celebración de diversos santos a los cuales les realizan rituales en iglesias, centros ceremoniales y las conocidas enramadas.

**Figura 3. Enramada, donde se llevan a cabo los rituales, fiestas y ceremonias propios de los yoremes**



Fuente: Lutisuc Asociación Cultural I.A.P.

Las danzas del Venado y Pascola son algunos de los rituales prehispánicos que hasta el día de hoy permanecen entre los mayos. Ambas danzas tienen un sentido cosmológico que intentan promover la benevolencia de los dioses hacia la comunidad. Estas danzas se llevan a cabo en la enramada y son acompañadas por música tradicional, la cual se compone de arpa, raspadores, tambor de agua y violín. La danza del Pascola se representa con la utilización de máscaras, se realiza en todas las ceremonias importantes de los yoremes y forma parte de la integración del individuo a la comunidad; ser danzante de Pascola es un privilegio y un honor que los yoremes persiguen desde niños. De igual manera, la Danza del Venado tiene el carácter de un culto a la naturaleza, donde el danzante realiza una representación del animal citado, con el fin de obtener el beneficio de los dioses.

### **Tarahumaras o Tamámaris**

Pudiéramos creer que los tarahumaras solo habitan en la región del estado de vecino de Chihuahua, pero en Sinaloa también contamos con este grupo indígena identificado como Tamámaris, como ellos mismos se autodenominan, son provenientes de la misma raíz de los rarámuris y habitan en el municipio de Choix.

Son un grupo poco conocido y del cual lamentablemente se tiene poca información, al encontrarse en zonas serranas de muy difícil acceso, se calcula que en nuestro estado son aproximadamente 2 mil personas las que pertenecen a este grupo, el cual practica su propia lengua, lo que complica su atención por parte de las instituciones.

### **Tepehuanes del Sur**

Los tepehuanes significa “el que habita en las montañas”, ancestralmente este grupo étnico habitaba el estado de Durango y Nayarit, donde actualmente se conserva la mayoría de las personas; en la actualidad, Sinaloa cuenta también con personas de este grupo, las cuales podemos encontrar asentadas en tres comunidades al sur del estado, en el municipio de Escuinapa, su comunidad más grande es conocida como el Trebol II donde habitan aproximadamente 150 personas.

Si bien hablamos de los tres grupos étnicos más reconocidos, Sinaloa es un estado donde la población indígena no presenta estructuras homogéneas en su distribución, en los 18 municipios que conforman el estado podremos encontrar porcentajes de población indígena, concentrándose fuera de la zona norte del estado, mayormente en la zona centro en los municipios de Elota y Navolato, estas zonas están conformadas en su mayoría por indígenas migrantes que llegan a nuestro estado a emplearse en la agricultura y que después de un tiempo se asientan y forman su familia, donde ya sus hijos son sinaloenses por nacimiento.

Si bien ya hablamos de los grupos étnicos de nuestro estado, sus usos y costumbres, lo que nos permite conocer un poco más sobre ellos y sus formas de vida, en el siguiente apartado daremos paso a los datos duros de nuestra entidad a identificar el número de población indígena que habita nuestro estado, en qué municipio se encuentra, qué lengua predomina, entre otros aspectos.

## **IV. Demografía de los pueblos indígenas y la importancia de ser contados**

Actualmente, en México se cuenta con alrededor de 16 millones de personas indígenas, lo que representa el 15.1% de la población total, si bien podemos decir que es un país pluricultural desde la firma del convenio 169 de la OIT en 1990, la población indígena se ha enfrentado a grandes desafíos a lo largo de los años, la población de

Sinaloa no ha sido la excepción, una de las problemáticas detectadas en la actualidad es la falta de representación real de las comunidades en los censos de población, al utilizarse criterios de recopilación de la información que no establecen un dato real de las personas que son indígenas.

En el último censo aplicado por el INEGI en 2020 en Sinaloa se identifica una población de 3,026,943; ocupando el lugar 17 a nivel nacional por su número de habitantes, de ese gran número de personas solo identifican a 35,539 personas mayores de 3 años de edad que hablan una lengua indígena, dejando a muchas personas que se autoadscriben indígenas fuera de este porcentaje, al ser de nacimiento indígena, pero no hablar una lengua, de las personas que hablan alguna lengua materna las dividen de la siguiente forma:

**Tabla 2. Lenguas indígenas más habladas en Sinaloa**

Lengua indígena	Número de hablantes 2020
Mayo	10,988
Náhuatl	7,806
Mixteco	3,836
Zapoteco	2,794

Fuente: INEGI (2020). Censo de población y vivienda.

Por otra parte, el Instituto Nacional Electoral en la Consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicana en materia de distritación electoral, donde fueron convocados las y los representantes indígenas de nuestro estado, para externar sus propuestas y opiniones, lograron identificar una población indígena de 259,129 personas, localizadas mayormente en la zona norte de Sinaloa.

Lo que nos lleva a reflexionar que el parámetro utilizado por el INEGI, el cual establece el volumen de población indígena con base en la lengua, no es un criterio suficiente para dar un panorama exacto del número de indígenas que viven en las regiones censadas, pues mucha de la población indígena en su adaptación con los mestizos ha dejado de hablar su lengua, lo cual no significa que no sigan considerándose a sí mismos como pertenecientes a su etnia o grupo.

Conviene destacar la poca información que existe en nuestro estado en materia indígena, es necesario adentrarse a las instituciones que trabajan en pro de las comunidades, lo que conlleva a una investigación amplia que requiere de mucho más tiempo del que tuvimos para la realización de este artículo, también es necesario adentrarse a la misma comunidad a sus centros ceremoniales que no solo son espacios religiosos, funcionan también como centros políticos, encabezados por sus

gobernadores tradicionales los cuales a futuro podrían permitirnos adentrarnos a su comunidad y obtener cifras reales del número de personas que habitan las comunidades indígenas de nuestro estado, lo que daría pie a un trabajo más detallado sobre ¿Cuántos son? ¿En qué territorio se encuentran nuestros hermanos indígenas?

Finalmente, concluimos este apartado haciéndonos la pregunta ¿realmente son contados?, sin juzgar el excelente trabajo que realiza en INEGI, si sería tema de amplio debate, los criterios y las preguntas que utilizan en sus censos para identificar a la población indígena, pienso que tenemos muchas tareas pendientes en esta materia, para poder lograr una representación real en números de nuestros pueblos y comunidades indígenas.

## V. En la búsqueda de la población afromexicana en Sinaloa

Las personas afromexicanas o afrodescendientes son aquellas que descienden de personas provenientes del continente africano, que arribaron a México durante el periodo colonial; son un grupo minoritario que le ha tocado vivir distintas épocas de la historia de nuestro país, con costumbres y tradiciones bien arraigadas al igual que los grupos indígenas a los que nos hemos referido en los apartados anteriores, si bien son dos grupos social y culturalmente muy diferentes, la discriminación que ambos han compartido por largos años, les hace coincidir en una característica que nos ocupa a todas y todos, los obstáculos a los que se enfrentan y han enfrentado para el pleno goce de sus derechos y la falta de inclusión en la toma de decisiones de nuestro país.

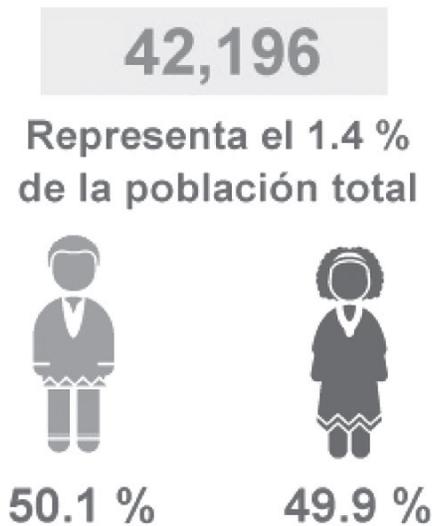
Al hablar de la población afromexicana debemos de trascender los estereotipos que por años han rodeado a esta población y pugnar por el reconocimiento de su identidad, si bien son considerados una minoría al representar, de acuerdo a datos del INEGI, solo el 2% de la población nacional, el reconocerlos es celebrar y cuidar la diversidad étnica de nuestro país.

De acuerdo con el último censo de población implementado por INEGI, en 2020 la población afromexicana se concentra en seis entidades: 303,923 viven en Guerrero, 296,264 en el estado de México, 215,435 en Veracruz, 194,474 en Oaxaca, 186,914 en Ciudad de México y 139,676 en Jalisco.

Fue precisamente el último censo implementado por INEGI el que marca un precedente para Sinaloa, pues por primera vez se realiza una pregunta para identificar a las personas afromexicanas que habitan en el territorio, arrojando como resultado que en nuestro estado habitan más de 42 mil personas afrodescendientes, lo que representa el 1.39% de la población estatal, dato considerado una sorpresa para las autoridades, pues generalmente este sector de la población radica en otras entidades; lo que nos implica una inminente necesidad de adentrarnos sociológicamente en el tema.

Otro dato importante que arrojó el censo de población y vivienda 2020, es que el mayor segmento de la población afrodescendiente que llega a Sinaloa tiene un rango de edad de 20 a 24 años; el municipio donde se concentra el mayor número de residentes es Culiacán, con 16 mil 871, mientras que el resto de los ciudadanos, han optado por establecerse en municipios pequeños como Choix y El Fuerte, en los cuales se reportaron mil 678 y dos mil 48, respectivamente.

**Figura 4. Población que se autorreconoce afroamericana o afrodescendiente en Sinaloa**



Fuente: INEGI. Censo de población y vivienda 2020.

Ante los datos proporcionados podemos concluir como mencionábamos con anterioridad que Sinaloa es un estado rico en diversidad cultural, la cual debemos salvaguardar y preservar; si bien por primera vez se logra identificar a personas afroamericanas que residen en el territorio, su presencia es ya una realidad, por lo que debemos analizar qué acciones emprenderán las instituciones del estado para garantizar la protección integral, plena y efectiva a sus derechos humanos, así como reconocer jurídica y socialmente a todas las personas que pertenecen a la comunidad afroamericana e indígena.

## VI. Comunidad indígena en Sinaloa, avances y retos de la representación política

Nos encontramos en el apartado final de este artículo, donde después de un recorrido histórico, datos duros e información cultural, sobre las comunidades indígenas y afroamericanas residentes en Sinaloa, concluiremos exponiendo el avance en materia jurídica, político- electoral y social, en atención a estos grupos históricamente vulnerados, así como las tareas pendientes; porque, si bien hemos logrado avances en el tema, aún falta mucho camino por recorrer para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos en todas sus expresiones.

Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos encuentran la protección de sus derechos en un marco jurídico internacional, por medio de distintos tratados internacionales a los que México se ha sumado a lo largo de los años, como lo son:

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.

Todos los instrumentos mencionados han contribuido a la preservación de su cultura y tradiciones, a la defensa de sus derechos, a la elaboración y aplicación de leyes orientadas a sus necesidades; ha sido un trabajo arduo de muchas personas e instituciones para poder lograr lo que hoy vemos reflejado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de su artículo 2.º, que protege a los pueblos y a las comunidades indígenas y afroamericanas, reconociendo la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como los derechos humanos de los que gozarán las personas que pertenecen a estas comunidades. Así mismo, el artículo 3.º contempla dentro de los principios rectores de la educación en México una perspectiva y orientación integral de las lenguas indígenas de nuestro país y el establecimiento de educación plurilingüe e intercultural.

Pudiéramos continuar enumerando distintos artículos de nuestra carta magna, pero ahora pasaremos a un contexto desde lo local; es poco en realidad lo que se ha logrado avanzar en materia legislativa indígena en Sinaloa, pero más preocupante es

la nula existencia de leyes para proteger los derechos de las personas afroamericanas que radican en el estado, lo que pudiera enumerarse como una de las tareas pendientes en la materia.

En el año 2018, la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa, expidió la Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa (Congreso del Estado de Sinaloa, 2018), reconociendo como pueblos y comunidades de la entidad aquellos que tengan una población residente de 40% o más de sus habitantes de origen indígena, resultando un catálogo de 244 comunidades indígenas divididas en los municipios de Ahome, Angostura, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Navolato y Sinaloa de Leyva.

Ese mismo año expidieron la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (Congreso del Estado de Sinaloa, 2018), la cual tiene por objeto la protección, preservación y promoción del desarrollo de los pueblos indígenas; así como de sus lenguas, culturas, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos naturales, medicina tradicional y formas específicas de organización social de los pueblos y comunidades indígenas originarios, residentes y transitorios.

Hasta el día de hoy, las dos leyes anteriormente mencionadas es el trabajo legislativo que se ha hecho en materia indígena en Sinaloa, dejando muchas tareas pendientes para la atención de las más de 200 comunidades identificadas, para la protección y preservación de sus lenguas, de sus espacios ceremoniales, para generar desarrollo social dentro de los mismos pueblos y contribuir a la reducción de la brecha de desigualdad a la que se enfrentan, entre muchos otros temas.

Aunque identificamos las tareas pendientes en materia legislativa y la falta de políticas públicas por parte de las esferas de gobierno, el ámbito de nuestra competencia no nos permite adentrarnos más allá en el tema, por lo que pasaremos a externalizar lo que se ha hecho en materia político-electoral en el estado.

Adentrándonos en los archivos de la Comisión para la Atención de Grupos y Personas en Situación de Desventaja del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES) creada por acuerdo del Consejo General el 15 de enero de 2020 bajo la titularidad de la ex Consejera Electoral Perla Lyzette Bueno Torres, pudimos obtener una cronología de la implementación de las acciones afirmativas indígenas en Sinaloa, las cuales tienen su origen en el año 2019; en mayo de 2019 dos representantes de las comunidades indígenas del estado, presentaron un escrito ante el IEES a efecto de que se acordaran lineamientos, mecanismos y etapas para implementar acciones afirmativas indígenas para el Proceso Electoral local 2020-2021, estableciendo los requerimientos administrativos y presupuestarios correspondientes.

Fue el 25 de junio de 2019 cuando el Consejo General del IEES, en sesión extraordinaria, declaró improcedente dicha solicitud (Instituto Electoral del Estado

de Sinaloa, 2019a). A dicho acuerdo le fue promovido un Juicio Ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa (TEESIN), siendo radicados los expedientes bajo los códigos TEESIN-JDP-18 y TEESIN-JDP-19/2019 (Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa, 2019). Ante la resolución del tribunal, el 20 de septiembre de 2019, el IEES emite otro acuerdo donde se instruye a la Secretaría Ejecutiva a solicitar información relevante sobre la población indígena del estado a diferentes instituciones, con el propósito de analizar la solicitud y determinar la procedencia de acciones afirmativas en favor de las comunidades indígenas en su participación política en diputaciones y ayuntamientos.

Con base a ese estudio de la procedencia y viabilidad determinaron la creación de la Comisión para la Atención de Grupos y Personas en Situación de Desventaja, con el objetivo de atender los asuntos que en materia de derechos políticos electorales se relacionen con los grupos y personas en situación de desventaja; así como promover y favorecer el enlace entre los diversos sectores sociales, instituciones, partidos y medios de comunicación e impulsar acciones en materia político electoral con énfasis en grupos vulnerados.

El 14 de septiembre de 2020 la Comisión sesionó con la finalidad de exponer, discutir y en su caso, aprobar el proyecto de Lineamientos para la Postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para el Proceso Electoral Local 2020-2021;<sup>2</sup> es el 17 de diciembre de 2020 mediante Acuerdo IEES/CG045/20 donde se aprueban dichos lineamientos y se emiten acciones afirmativas a favor de estos grupos, tomándose como base la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015).

## **Acciones afirmativas implementadas por el IEES**

Las acciones afirmativas implementadas por el IEES a favor de personas indígenas consistieron en los siguientes puntos:

**Respecto a la integración de Ayuntamientos:** se estableció la obligatoriedad a los partidos políticos en lo individual o que participen en el presente proceso electoral bajo la figura de coalición o candidatura común, así como para las candidaturas independientes, de postular al menos, una fórmula indígena en su planilla de Ayuntamientos y en su lista de regidores por el principio de representación proporcional (RP) dentro de los primeros dos lugares, en municipios que alcanzasen el 33.33% o más de población indígena, resultando El Fuerte (43.47%) y Choix (39.38%) (INEGI, 2015).

2 Para mayor información, consúltense en las fuentes de información los lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

**Respecto a las Diputaciones por el sistema de mayoría relativa y de representación proporcional**, se estableció la obligatoriedad de registrar una fórmula de candidatura indígena en aquellos Distritos Locales que alcanzasen el 33.33% o más de población indígena, dicho supuesto fue aplicable en el pasado proceso electoral, en el Distrito Electoral 01, con cabecera en el municipio de El Fuerte; y además colocar una fórmula de candidatura indígena dentro de los cinco primeros lugares de la lista plurinominal.

Resultado de estas acciones afirmativas en el pasado Proceso Electoral Local 2020-2021, fueron registradas un total de 117 candidaturas indígenas, la cual desglosaremos a continuación (Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, 2020-2021):

- 7 candidaturas a diputaciones de MR propietarias
- 7 candidaturas a diputaciones de MR suplentes
- 11 candidaturas a diputaciones de RP propietarias
- 11 candidaturas a diputaciones de RP suplentes
- 1 candidatura a presidencia municipal
- 2 candidaturas a sindicaturas propietarias
- 2 candidaturas a sindicaturas suplentes
- 18 Regidurías de MR propietarias
- 17 Regidurías de MR suplentes
- 21 Regidurías de RP propietarias
- 20 Regidurías de RP suplentes

De todas las candidaturas registradas se obtuvieron siete candidaturas indígenas ganadoras de acuerdo con el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (2020-2021):

- 1 Diputación de MR Distrito 01
- 2 Diputaciones de RP
- 2 Regidurías de MR
- 2 Regidurías de RP

Sin duda la implementación de acciones afirmativas por parte del Instituto fue benéfica para nuestro estado, pues por primera vez el Congreso de Sinaloa es integrado por 3 diputaciones indígenas que representan una parte de las amplias comunidades indígenas de nuestro territorio, aún falta un camino largo por recorrer e incluso la acción ya implementada es perfectible.

Concluyo este artículo convencida de que la lucha por los derechos humanos y en cada una de sus expresiones deben continuar, pues como personas debemos contribuir a la vida digna, plena y sin discriminación de los grupos históricamente vulnerados; y como instituciones tenemos la obligación de garantizar a la ciudadanía

el ejercicio libre y efectivo de sus derechos político electorales, así como de generar espacios, que propicien la participación de todas las personas, sin que su género, edad, preferencia sexual o grupo social al que pertenecen sea un obstáculo para ejercer su participación plena, lo que finalmente nos llevará a la construcción de una democracia más incluyente; y a la consolidación de un país protector de sus etnias, cultura y tradiciones.

## Fuentes de información

- Borboa-Trasviña, M. A. (2007). *La conquista de la provincia de Sinaloa y la evangelización de los indios Zuaques de Mochicahui*. Ra Ximhai, 3(2),325-342. [consultado el 17 de agosto de 2022]. ISSN: 1665-0441. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46130206>.
- Congreso del Estado de Sinaloa. Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>.
- Congreso del Estado de Sinaloa. (2018). Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>.
- El Debate. Sinaloa. <https://www.debate.com.mx/sinaloa/>
- Gerhard, P. (1996). *La frontera norte de la Nueva España*. Universidad Autónoma Nacional de México.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2018.). *Lineamientos para el Registro de candidaturas Indígenas*. <https://www.iesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/Formato-Fundamento.Legal/2018/Lineamientos-para-el-Registro-de-candidaturas-Indigenas.pdf>.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2019). [https://www.iesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2019/190626-Ext/190626-03\\_Acuerdo-Comunidad-Mayo-Yoreme.pdf](https://www.iesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2019/190626-Ext/190626-03_Acuerdo-Comunidad-Mayo-Yoreme.pdf).
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2020). *Acuerdo del consejo general del instituto electoral del estado de Sinaloa mediante el cual se aprueban los lineamientos para la postulación de candidaturas indígenas para el Proceso Electoral Local 2020-2021*. <https://www.iesinaloa.mx/wp-content/uploads/Transparencia/SecretariaEjecutiva/ActasyAcuerdos2020/201217-EXT/Anejo-201217-2.pdf>.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2020). *Lineamientos para la Postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para el Proceso Electoral Local 2020-2021*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Censo de Población y Vivienda 2015*.

- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2020). Plataforma del registro de candidaturas del Proceso Electoral 2020-2021.
- Lutisuc Asociación Cultural I.A.P. [Ilustración].
- Noriega Ortega, S. (1999). *Breve Historia de Sinaloa*. El Colegio de México.
- Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa. (2019). *TESIN-JDP-18 y 19/2019 Acumulados [sentencia definitiva]*. <http://www.teesin.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/TESIN-JDP-18-y-19-2019-ACUMULADOS.pdf>

# Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades étnicas de Sonora

Benjamín Hernández Avalos<sup>1</sup>

SUMARIO. I. Introducción; II. Antecedentes; III. Porcentaje de la población étnica y afroamericana en Sonora; IV. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades étnicas; V. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

Si bien existen diversos antecedentes históricos de los pueblos étnicos asentados en el territorio de Sonora, el presente trabajo persigue ilustrar el contexto de los derechos político-electorales de las comunidades étnicas de Sonora, a partir de su participación formal a través de la figura de las regidurías étnicas en los ayuntamientos de esta entidad federativa.

Desde esa perspectiva, las siguientes líneas dan cuenta del reconocimiento formal de las regidurías étnicas en el sistema electoral constitucional sonoreño, que inicia con la regulación de esta figura en el Código Electoral para el Estado de Sonora, expedido en 1996, hasta la regulación actual en la normativa electoral local.

En efecto, la regiduría étnica permite que aquellos ayuntamientos con asentamientos indígenas en Sonora cuenten con un car-

1 Licenciado en Sociología. Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas. Candidato a maestro en Procesos e Instituciones Electorales. Ha sido vocal secretario y vocal del Registro Federal de Electores de Junta Distrital Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Ha sido responsable del área administrativa, jurídica y financiera, así como vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Sonora. Actualmente es consejero electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Sonora.

go de elección popular designado en función de los usos y costumbres de la propia comunidad, con presencia y representatividad al interior del colegiado municipal, coexistiendo con las emanadas del sistema electoral constitucional.

A partir de ello, en el presente documento se destaca la participación de los grupos étnicos en los actos electivos de los principales municipios sonorenses con asentamientos indígenas y se exponen algunos datos estadísticos, así como el tratamiento otorgado a ciertas inconformidades derivadas del procedimiento de su designación, primordialmente bajo el argumento de no respetarse sus usos y costumbres, lo que ha generado la judicialización y la adopción de criterios por parte de las autoridades electorales, entre ellas el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Sonora, hasta el mes de septiembre de 2022.

Particularmente, se enfatizan aquellas medidas tendentes a que en el Proceso Electoral 2023-2024 y subsecuentes, se salvaguarden los usos y costumbres, los derechos humanos y la voluntad de las etnias, en lo que concierne al procedimiento de designación de regidurías étnicas, lo que permite contextualizar los derechos político-electorales de las comunidades étnicas de Sonora

De la mano con lo anterior, se exponen datos estadísticos que permiten dar cuenta de la participación de las mujeres en algunos procesos electivos, los esfuerzos de las autoridades electorales para delinear los criterios de paridad de género y del primer precedente de denuncia documentada de violencia política contra las mujeres en razón de género de este grupo en situación de vulnerabilidad en Sonora.

En el apartado de conclusiones se exponen algunas acciones que deben implementar las autoridades a mediano plazo y los retos que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana debe atender para que los procedimientos de designación se desarrollen, respetando los usos y costumbres de las etnias.

Por último, el presente artículo fue posible por la coordinación con el Mtro. Nery Ruiz Arvizu, presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana; la integración de la información de las áreas correspondientes por parte de la Lic. Marisa Arlene Cabral Porchas, Secretaria Ejecutiva; las aportaciones en la materia de la Mtra. Ana Karina Contreras Castro, directora ejecutiva de Paridad e Igualdad de Género y al Dr. Osvaldo Erwin González Arriaga, director ejecutivo de Asuntos Jurídicos, por su valiosa participación en la confección final del documento, redacción y estilo.

## **II. Antecedentes**

De la revisión a la documentación histórica electoral de Sonora, se observa que el veinticuatro de junio de 1996 se publicó el Código Electoral para el Estado de Sonora en el Boletín Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa (Sandoval Acereto,

2011), del cual interesa destacar la incorporación primigenia de la figura de regiduría étnica para los ayuntamientos de aquellos municipios con origen y principal asentamiento indígena.

En ese sentido, la aplicación de dicho Código Electoral para el Proceso Electoral Ordinario Local 1996-1997 constituye el punto de partida respecto al reconocimiento formal de las regidurías étnicas en el sistema electoral constitucional sonorense, regulado de forma específica en los artículos 180 y 181 del citado ordenamiento (Código Electoral, 1996).

En palabras de Paz Frayre (2015, p. 112), “el Gobierno del Estado de Sonora creó en 1997 la figura de la regiduría étnica, para, por un lado, generar las condiciones de representatividad ante los ayuntamientos constitucionales y así dar respuesta a las demandas de los diferentes grupos indígenas del estado, y por el otro para responder a lo dispuesto en las reformas hechas a la constitución federal, que en mucho corresponden a las modificaciones planteadas a raíz del movimiento zapatista de 1994”.

Por su parte, el 04 de noviembre de 2010 el H. Congreso del Estado de Sonora aprobó el Acuerdo mediante el cual se resuelve cuáles son las comunidades Indígenas en el Estado de Sonora (Acuerdo No. 47, 2010), lo cual brinda certeza al señalar sobre los municipios específicos donde se asientan dichos grupos étnicos.

Asimismo, el 16 de diciembre de 2010 se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora, (Ley de Derechos, 2011, Art. 3), cuyo artículo 3 reconoce los derechos colectivos de los pueblos konkaak (seri), hiak (yaqui), kickapoo (kikapú), kuapá (cucapá), macurawe (guarijío), o’ob (pima), tohono o’otham (pápago) y yorem mayo (mayo), así como a las demás etnias indígenas que, provenientes de otros Estados, residen en forma temporal o permanente dentro del territorio de Sonora, y que tienen derecho a conservar y desarrollar su lengua, costumbres, usos, tradiciones, religión, indumentaria y en general todos aquellos rasgos culturales que los distinguen, de conformidad con los principios que establece esa Ley.

Con base en lo anterior, así como de otras fuentes (Taddei Zavala y Ruiz Arvizu, 2020, p.327), se colige que los principales municipios sonorenses con asentamientos étnicos son Álamos, Altar, Bacerac, Bacum, Benito Juárez, Caborca, Cajeme, Etchojoa, General Plutarco Elías Calles, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Navojoa, Pitiquito, Puerto Peñasco, Quiriego, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado y Yécora; también, que dentro del territorio del Estado de Sonora se encuentran asentados los pueblos Seri, Yaqui, Kikapú, Cucapá, Guarijío, Pima, Pápagos y Mayo, así como etnias provenientes de otros Estados.

Aguilar Zeleny (2012, p. 4) señala que dichas comunidades en Sonora son descendientes de algunos de los primeros pueblos que habitaron este territorio, desde

mucho tiempo antes de la llegada de los españoles y hasta la actualidad. Aporta una descripción de cada una de ellas, en los siguientes términos:

**Cucapá.** Forman parte de la tradición cultural de los grupos yumanos; su presencia se extiende en parte de Arizona, en Estados Unidos, así como en Baja California y Sonora, en el territorio mexicano. Históricamente, han estado profundamente vinculados con el río Colorado; en Sonora su principal asentamiento es la comunidad y ejido de Pozas de Arvizu, algunos habitan también en la ciudad de San Luis Río Colorado, en el municipio del mismo nombre.

**Pápagos.** Históricamente conocidos como “pápagos” y “pimas altos”, (nombres que hoy en día ellos prefieren no utilizar al considerarlos despectivos), son parte de una gran sociedad establecida en el territorio desértico que abarca parte de lo que en la actualidad es Sonora y Arizona en Estados Unidos.

En sus orígenes vivieron de la caza y la recolección, posteriormente desarrollaron también la agricultura, que permitió su crecimiento y dispersión territorial, la cual se integró así por distintas subdivisiones conocidas como akimel o’odham (pimas gileños); o’onk o’odham (Salt River People); hiaced o’odham (areneños o pinacateños) y finalmente los tohono o’odham que aún se encuentran en la franja fronteriza del desierto de Altar. Están relacionados también con los llamados pimas bajos (o’ob), que viven en la sierra, entre Sonora y Chihuahua

**Seris.** Son una sociedad indígena que tradicionalmente ha vivido entre el mar y el desierto. El conocimiento sobre estos dos ecosistemas les ha permitido desarrollar su existencia, viviendo como cazadores, recolectores y pescadores, combinar estas actividades con el intercambio y sobrellevar eventualmente los enfrentamientos armados, primero con otros grupos indígenas de la región y posteriormente con los españoles y la naciente sociedad sonorenses en el ámbito nacional.

**Pimas.** Asentados entre la sierra de Sonora y de Chihuahua. El término O’ob quiere decir “la gente”, o “los que se están yendo”; comúnmente han sido conocidos como pimas o pimas bajos. El término se deriva del vocablo pimá, que quiere decir “no” y aludía al hecho de que los indígenas no entendían la forma de hablar de los españoles. Sus orígenes se relacionan con los O’odham (pápagos/pimas altos) del desierto, de quienes se separaron hace siglos por fuertes cambios climáticos y la llegada de otras sociedades indígenas a su antiguo territorio, que abarcaba una parte importante de lo que ahora es Sonora.

**Guarijíos.** Asentados en la serranía colindante con Chihuahua; se autodenominan macurawe o macoragüi, término que según versiones propias significa “los que agarran las piedras”, o “los que se tomaron de las manos”. Los documentos históricos en que se consigna la existencia de estos “pueblos de barrancas” dan referencia de varios nombres, entre los que cabe citar los de ihío, varohío, guarojío, warihó y guarijíos. En la actualidad puede decirse que sólo se conservan los nombres

de macurawe y guarijíos para Sonora y los de guarojío y warihó, entre los que viven en Chihuahua.

**Yaquis.** Los yaquis son uno de los pueblos más reconocidos y emblemáticos de las culturas indígenas de Sonora; la palabra yaqui quiere decir originalmente “el que habla fuerte”. En la actualidad se identifican a sí mismos como “yoemes”, término que significa hombre o persona, aunque algunos mencionan que también quiere decir “el que respeta la tradición”, lo que expresa la voluntad de esta sociedad por conservar la herencia de sus antepasados.

**Mayos.** Se autodenominan “yoreme” o “yoleme”, término que según algunos han dicho significa: “el que respeta ...”, refiriéndose al respeto hacia su tradición y cultura indígena; también se reconocen a sí mismos por oposición al “yori”, término que significa “el que no respeta” y que se entiende como sinónimo de hombre blanco. El pueblo indígena mayo se asienta entre Sinaloa y Sonora.

**Kikapú.** Llegaron a Sonora a principios del siglo XX, procedentes de Oklahoma, Kansas y Texas, Estados Unidos. Un núcleo mayor de integrantes de esta nación indígena se quedó a vivir en el estado de Coahuila, en la región de Muzquiz, mientras que en nuestro estado se establecieron en el municipio de Bacerac, por ser parecido a su territorio tradicional y en el cual tuvo gran importancia la presencia de los venados, especie natural con relevancia mítica en su cosmovisión y forma de vida.

Así, en armonía con los datos expuestos, se advierte que en el Proceso Electoral 2017-2018 la designación de regidurías étnicas correspondiente a los ocho grupos étnicos mencionados se realizó en diecinueve municipios del estado de Sonora, como se ilustra en la próxima gráfica, cuyos datos no se modificaron para el Proceso Electoral 2020-2021.

A partir de su formalización en la normativa electoral local, la regulación de la figura de regiduría étnica ha ido evolucionando gradualmente, de la mano con la normativa federal.

Actualmente, el artículo 2.º, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2021, Art. 2º), dispone que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El mismo precepto, en su inciso A, fracción VII, señala expresamente que dicha Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

En sintonía, el artículo 26, párrafos tercero y cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2020, Art. 26), dispone que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2o. de la Constitución, de manera gradual.

## REGIDURÍAS ÉTNICAS

Son **8 etnias** las que están asentadas en **19 municipios** a lo largo y ancho de Sonora



Fuente: Memoria Estadística del Proceso Electoral 2017-2018.  
Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Sonora.

Además, dicho artículo señala que los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

En el ámbito local, el artículo 1, cuarto párrafo, inciso G) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (Constitución Sonora, 2022, Art. 1), señala que dicha Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, asegurando la unidad estatal, para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, en los términos dispuestos en la Ley.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora (Ley Derechos, 2011, Art. 14), dispone esencialmente que los Municipios con asentamientos indígenas contarán con una regiduría étnica designada conforme a los sistemas normativos indígenas y las previsiones para su designación se harán conforme a la normativa electoral para el Estado de Sonora.

En armonía, el artículo 25, primer párrafo de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado Libre y Soberano de Sonora (Ley Gobierno, 2022, Art. 25), dispone que el Ayuntamiento estará integrado por una Presidencia Municipal, una Sindicatura y el número de Regidurías que establezca esa Ley, quienes serán designadas por sufragio popular, directo, libre y secreto. Las elecciones se basarán en el sistema de mayoría relativa y, en el caso de las regidurías, habrá también de representación proporcional y en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas, habrá una regiduría étnica, de conformidad con lo que establezca esa Ley y la Legislación Electoral del Estado. Por cada Sindicatura y Regiduría propietaria, será elegido su suplente, conforme lo previsto por la ley de la materia.

Además, el artículo 172, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPEES, 2020, Art. 172), en lo que interesa enfatizar, señala que en los municipios con población indígena habrá una regiduría étnica propietaria y su suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas.

Dicho precepto agrega que, si a la fórmula de regiduría étnica se le designa como propietario a un hombre, la suplente deberá ser mujer; si a la fórmula se le designa como propietaria a una mujer, la suplente deberá ser del mismo género. La designación de las fórmulas de regidurías étnicas se realizará conforme a los usos y costumbres de dicha etnia, observando el principio de paridad de género, conforme a las normas aplicables.

Por último, el 06 de junio de 2022 se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora No. 45, sección II, el Decreto núm. 28, mediante el cual se reconoce a las comunidades indígenas tohono o'otham, triquis, mixtecos y zapotecos, con asentamiento y residencia habitual permanente en los municipios de Hermosillo y Magdalena, Sonora (Decreto, 2022). Ello, abre la posibilidad de que a mediano plazo se incremente el número de municipios con elección de regiduría étnica.

De lo expuesto, puede advertirse que la figura de regiduría étnica permite que los ayuntamientos constitucionales de Sonora con asentamientos indígenas cuenten con un cargo de elección popular designado en función de los usos y costumbres de la propia comunidad étnica de origen, lo que permite dotar a esa colectividad de representatividad al interior del colegiado municipal, coexistiendo con las demás regidurías emanadas de partidos políticos o candidaturas independientes.

### III. Porcentaje de la población indígena y afroamericana en Sonora

De acuerdo con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afroamericanas en Sonora se describe en el siguiente cuadro:

**Tabla 1. Porcentaje de población indígena y afromexicana en Sonora**

<b>Número de habitantes en el estado</b>	2,944,840, representa el 2.3 % de la población nacional (INEGI, 2021).
<b>Porcentaje de población indígena y afromexicana (o quienes se auto adscriben)</b>	Indígena 17.83% (INEGI 2015, 2016). Afromexicana 1.48 % (INEGI, 2021).
<b>Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta</b>	Población que habla lengua indígena 2.23%, de 3 años o más (INEGI, 2021).
<b>Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos.</b>	Lenguas indígenas más frecuentes Mayo 43.1% Yaqui 29.6% (INEGI, 2021).

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2015, 2016, 2021).

Como puede observarse, el porcentaje de la población afromexicana en Sonora representa el 1.48% del total estatal. No obstante, es importante señalar que no se encontró información histórica de la participación política de la población afromexicana como grupo social en las distintas legislaturas del Congreso del Estado, ni en los ayuntamientos de Sonora.

Ello conduce a evidenciar, entre otras cuestiones, que estos grupos afromexicanos han estado rezagados de la participación y representación política en el estado de Sonora, lo que no sucede con los grupos indígenas, razón por la cual se precisa

que el presente documento se centrará únicamente en la población étnica asentada en la entidad.

#### **IV. Contexto de los derechos político-electorales de las comunidades étnicas**

El artículo 173, fracciones I a VII de la Ley electoral local vigente (LIPEES, 2020, Art. 173), regula el procedimiento para la designación de la regiduría étnica, el cual esencialmente consiste en lo siguiente:

- I. La o el Consejero Presidente del Consejo General, solicitará a la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, dentro de los primeros 15 días del mes de enero del año de la jornada electoral, un informe donde se advierta el origen y lugar donde se encuentran asentadas las etnias locales en los municipios del estado, así como el territorio que comprende, su forma de gobierno, los procedimientos de elección de sus representantes y los nombres de las autoridades de las etnias, ante ella registradas o reconocidas; una vez recibida la solicitud, la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, tendrá un plazo no mayor a 15 días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud para informar lo correspondiente;
- II. Durante el mes de febrero del año de la jornada electoral y de conformidad con la información señalada en la fracción anterior, la o el consejero presidente requerirá, mediante oficio, a las autoridades étnicas para que nombren, de conformidad con sus usos y costumbres, una o un regidor propietario y su suplente correspondiente. El nombramiento que realicen las autoridades étnicas de la fórmula de regiduría étnica deberán comunicarlo, por escrito, al Instituto Estatal, en un plazo no mayor a 30 días naturales;
- III. En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada o reconocida y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo General citará a cada una de las autoridades étnicas para que, durante el mes de abril y en sesión pública, realice en su presencia la insaculación de quién será la fórmula de regiduría étnica correspondiente. Una vez realizada la insaculación, las autoridades étnicas firmarán, en el mismo acto, el acuerdo de conformidad respectivo;
- IV. De no presentarse propuesta alguna por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo General, conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;

- V. El Consejo General otorgará la constancia de designación de las y los integrantes de la fórmula de regiduría étnica correspondiente quince días después de la jornada electoral, el cual formará parte en la integración total del Ayuntamiento;
- VI. De no presentarse la o el regidor étnico designado a la toma de protesta, el ayuntamiento correspondiente notificará de inmediato al Instituto Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia para que el o la regidora designada se presente a rendir la protesta constitucional, en un término no mayor de 30 días naturales después de instalado el nuevo ayuntamiento o efectúen las sustituciones que correspondan, conforme a sus usos y costumbres; y
- VII. Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, el Consejo General dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los o las regidoras étnicas designadas por el Consejo General, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente (LIPEES, 2020, Artículo 173).

Desde el surgimiento formal de la regulación sobre las regidurías étnicas, la ciudadanía perteneciente a las etnias de Sonora ha contado con un detonante para el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, lo que se refleja en la participación activa de los diversos grupos étnicos en la conformación de los ayuntamientos de la entidad donde tienen presencia.

Dicha participación también permite visibilizar la importancia de que estos grupos étnicos cuenten con una representación al interior de los ayuntamientos donde tienen presencia, puesto que ello permite la posibilidad de contar con una voz al interior del cabildo en aras de implementar medidas que beneficien a la comunidad étnica a la que pertenecen.

Al efecto, sobre la participación de estos grupos en los procesos electorales ordinarios de Sonora, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana cuenta con datos estadísticos que permiten evidenciar su participación en la conformación de los ayuntamientos con regidurías étnicas, específicamente en los Procesos Electorales Ordinarios Locales acontecidos entre 1996 y 2021<sup>2</sup>.

Si bien las comunidades étnicas de Sonora han podido ejercer sus derechos político-electorales a través de las regidurías étnicas, se debe subrayar que ello tam-

<sup>2</sup> A mayor abundamiento, puede consultar las memorias estadísticas de los diversos procesos electorales de Sonora, de los años 1996-1997, 1999-2000, 2002-2003, 2005-2006, 2008-2009, 2011-2012, 2014-2015, 2017-2018 (excepto la correspondiente al proceso 2020-2021 que se encuentra en preparación a la fecha de edición del presente documento), en la página web del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, misma que puede consultarse en las fuentes de información.

bién ha generado el surgimiento de diversas inconformidades derivadas del procedimiento de su designación, primordialmente bajo el argumento de no respetarse sus usos y costumbres, lo que ha propiciado la recurrente judicialización en los procesos electorales locales y la adopción de criterios sobre el tema por parte de las autoridades jurisdiccionales electorales.

Por ejemplo, en el marco del Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana dictó el Acuerdo CG291/2021 donde se aprobó la designación de regidurías étnicas en diversos ayuntamientos de Sonora<sup>3</sup>. Dicho Consejo General también emitió el Acuerdo CG294/2021 por el que realizó la sustitución de regidurías étnicas en cumplimiento a lo establecido en el CG291/2021<sup>4</sup>.

En contra del Acuerdo CG291/2021 se recibieron medios de impugnación que conoció el Tribunal Estatal Electoral de Sonora, quien acumuló veinte expedientes en el diverso JDC-TP-106/2021 y acumulados (TEE, JDC-TP-106/2021), formado con motivo de la inconformidad de las partes promoventes de las etnias cucapáh, tohono o'otham, yaqui y yoreme-mayo, quienes plantearon agravios esencialmente en contra de la insaculación para optar por un procedimiento de selección ajustado a los usos y costumbres de cada etnia; además de disensos por la presunta dualidad de autoridades étnicas sin legitimación involucradas en la designación, así como del principio de paridad de género, entre otras.

Al respecto, al resolver el respectivo expediente JDC-TP-106/2021 y acumulados, en esencia, el Tribunal Electoral local declaró fundados los agravios por las razones precisadas en dicha sentencia, revocó el acuerdo impugnado CG291/2021 y el CG294/2021 al estar ligado, para efectos de reponer el procedimiento de designación en los ayuntamientos de Altar, Benito Juárez, Caborca, Etchojoa, Guaymas, Huatabampo, Plutarco Elías Calles, Puerto Peñasco, Navojoa, San Ignacio Río Muerto y San Luis Río Colorado; determinó la adopción de medidas tendentes a lograr que no se repitan situaciones que vulneren los derechos político-electorales de las etnias, primordialmente en los próximos procesos electorales.

3 Véase Acuerdo CG291/2021 “por el que se aprueba la designación, el otorgamiento de constancias de regidurías étnicas, a personas propietarias y suplentes, propuestas en única fórmula por las autoridades indígenas para integrar los ayuntamientos de Bacerac, Cajeme, Hermosillo, Pitiquito, Quiriego y Yécora, así como del procedimiento de insaculación mediante el cual se designará a las regidurías étnicas, en el resto de los municipios, en las que las autoridades étnicas hubiesen presentado varias fórmulas como propuestas para integrar los ayuntamientos correspondientes, en los términos señalados en el artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Sonora”.

4 Véase Acuerdo CG294/2021 “por el que se aprueba la sustitución de las personas regidoras étnicas suplentes propuestas por las autoridades indígenas para integrar los ayuntamientos de Etchojoa, Huatabampo, San Ignacio Río Muerto y San Luis Río Colorado, Sonora, respecto de las fórmulas que resultaron designadas conforme al procedimiento de insaculación, encabezadas por género femenino pero con suplencia de género masculino, en cumplimiento a lo establecido en el considerando 27 del Acuerdo CG291/2021 de fecha veintiocho de junio de dos mil veintiuno, así como a los requerimientos realizados por este Instituto en fecha uno de julio del presente año”.

En lo que interesa enfatizar, el órgano jurisdiccional ordenó a la autoridad responsable que, al momento de realizar la reposición correspondiente, observara el principio de paridad de género en las designaciones de regidurías étnicas a la luz de la libre autodeterminación e independencia de las etnias.

También estimó conducente vincular al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para que, dentro del plazo de treinta días naturales concedido en dicha determinación, dictara las medidas que estime convenientes para que en el proceso electoral 2023-2024 y subsecuentes, dentro del procedimiento legal de designación de regidurías étnicas de ciertos municipios relativos a las etnias cucapáh, tohono o otham, yaqui y yoreme-mayo, se respeten los usos y costumbres de éstas, lo que debe de incluir:

1. Implementar medidas encaminadas al estudio e investigación integral y oportuna de sus usos y costumbres, así como de su estructura organizacional, para la designación de las Regidurías Étnicas relativas.
2. Procurar la actualización periódica de dicha información, de tal manera que se organice que cada proceso electoral se cuente con los datos idóneos y pertinentes de cada una de las etnias en esos municipios.
3. Observar las medidas a tomar desde una perspectiva intercultural.

Cabe precisar que, como parte de las medidas para cumplimentar la sentencia referida, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana emitió en un primer momento el Acuerdo CG306/2021 de 2 de septiembre de 2021<sup>5</sup>, donde delineó las acciones que se llevarían a cabo para tal finalidad.

Posteriormente, mediante Acuerdo CG347/2021 de 15 de diciembre de 2021<sup>6</sup>, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana emitió una serie de medidas tendentes a que, en el Proceso Electoral 2023-2024 y subsecuentes, se salvaguarden los usos y costumbres, así como los derechos humanos y voluntades de las personas que integran las diversas etnias del estado de Sonora, en lo que concierne al procedimiento de designación de regidurías étnicas.

Además, para mayor beneficio, si bien la sentencia JDC-TP-106/2021 y acumulados ordenó que las citadas medidas se emitieran a favor de las etnias cucapáh, tohono otham, yaqui y yoreme-mayo, el citado Consejo General determinó extenderlas a todas las etnias asentadas en la entidad con reconocimiento ante la Comisión

5 Véase Acuerdo CG306/2021 “por el que, en atención a la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora, dentro del expediente identificado bajo clave JDC-TP-106/2021 y acumulados, se determinan las acciones que se deberán de llevar a cabo para su cumplimiento”.

6 Véase Acuerdo CG347/2021 “por el que en cumplimiento a lo ordenado en la resolución recaída dentro del expediente identificado bajo clave JDC-TP-106/2021 y acumulados, se dictan medidas de no repetición para garantizar los usos y costumbres de los grupos étnicos asentados en el estado de Sonora, durante los procedimientos de designación de regidurías étnicas”.

Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas (CEDIS), en caso de resultar aplicables.

En dichos términos, de manera enunciativa más no limitativa, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana implementó las siguientes medidas de no repetición:

- ...
- a) En primer término, se considera relevante implementar una medida relativa al estudio e investigación integral y oportuna de los usos y costumbres, así como de la estructura organizacional de cada uno de los grupos étnicos de la entidad.

Para efectos de lo anterior, es importante resaltar que tanto el TEE, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han establecido una serie de información valiosa relativa a cada una de las diversas comunidades étnicas del Estado de Sonora, misma que ha servido de pauta para llevar a cabo los procedimientos de designación de regidurías étnicas en los procesos electorales 2014-2015, 2017- 2018 y 2020-2021.

En dicho sentido, se considera necesario desarrollar un compendio que integre la información de cada una de las etnias del Estado de Sonora, tomando como base los criterios emitidos de manera particularizada para cada etnia, por parte de las referidas autoridades jurisdiccionales electorales en las diversas resoluciones.

Paralelo a lo anterior, se solicitará colaboración y asesoría de la CEDIS<sup>7</sup>, así como de diversas instituciones especializadas en materia indígena y antropológica, para que en la medida de lo posible aporten información que pueda alimentar el compendio que deberá estar concluido previo al inicio del siguiente proceso electoral.

- ...
- b) Por otra parte, el procedimiento de designación de regidurías étnicas establecido en el artículo 173 de la LIPEES, será desarrollado por parte del Instituto Estatal Electoral, conforme los criterios interpretativos de las autoridades jurisdiccionales electorales, en los siguientes términos:
- Se atenderán los dos primeros pasos del procedimiento previstos en las fracciones I y II del citado artículo, al requerir la información correspondiente a la CEDIS dentro de los quince primeros días del mes de enero y, posteriormente, requerir a las autoridades tradicionales de las etnias que se señalen como registradas, para efecto de que realicen las designaciones de regidores étnicos en los referidos municipios.

7 Siglas de la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.

- Una vez que se reciban las respectivas designaciones de regidurías étnicas, se realizarán los análisis correspondientes para evaluar cada propuesta e identificar los registros presentados por autoridades tradicionales indígenas reconocidas ante la CEDIS.
- En los casos en los que se reciban dos o más propuestas de designación de regidurías étnicas por parte de una misma comunidad indígena y que exista controversia respecto de la legitimidad de las autoridades tradicionales, toda vez que no resulta procedente llevar a cabo el procedimiento de insaculación establecido en el artículo 173 fracción III de la LIPEES, se desplegarán una serie de acciones y trabajos a fin de conocer la voluntad de los integrantes de los respectivos grupos étnicos, para lo cual se procederá de acuerdo con la información especializada con la que cuente el Instituto Estatal Electoral a través del compendio que se genere conforme lo establecido en el inciso anterior.

Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se implementará un Protocolo de actuación para el desarrollo de asambleas y/o consultas con comunidades indígenas, mismo que servirá de guía para las personas que se involucren en el desarrollo de los trabajos relativos a los procedimientos de designación de regidurías étnicas. El referido instrumento, será aprobado por el Consejo General, previo al inicio del siguiente proceso electoral.

- De ser necesario y conforme las capacidades presupuestales del Instituto Estatal Electoral, con fundamento en el último párrafo del artículo 130 de la LIPEES se considerará la instalación de un Comité Técnico Asesor, integrado por especialistas en la materia, con el objetivo de contar de manera oportuna con una opinión calificada, que sirva de sustento en el desarrollo de los procedimientos de designación de regidurías étnicas.

Para efectos de lo anterior, en la elaboración del anteproyecto del presupuesto del siguiente proceso electoral, se gestionará lo conducente para dicho fin.

- c) Otra de las medidas que se adoptarán por parte de este organismo electoral para garantizar el respeto de los derechos humanos, así como de los usos y costumbres de los diversos grupos étnicos de la entidad en los procedimientos de regidurías étnicas, es relativa a la profesionalización del personal involucrado en el procedimiento para la designación de regidurías étnicas.

Se considera que para efectos garantizar la protección de los derechos de las comunidades indígenas, el personal que se involucre, necesi-

riamente debe contar con conocimientos que impliquen la comprensión de la cosmovisión, los usos y costumbres, así como las reglas de convivencia y participación política de los distintos grupos étnicos. Ello, para efecto de que cuenten con una perspectiva intercultural, que permita sostener un diálogo respetuoso con cada comunidad, asumiendo la equivalencia de las perspectivas, culturas y cosmovisiones que las representan.

Aunado a lo anterior, se considera pertinente, como medida adicional, impartir cursos de capacitación y sensibilización de respeto a derechos humanos, condición de vulnerabilidad de pueblos indígenas, paridad de género, así como sobre violencia política de género.

Las capacitaciones establecidas en el presente punto deberán de llevarse a cabo previo al inicio del siguiente proceso electoral, ...

- d) Por otra parte, es necesario incluir una medida que salvaguarde la igualdad de participación política de las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas. Considerando que las mujeres que forman parte de un grupo étnico se encuentran en un contexto de doble vulnerabilidad, pues pertenecen a dos grupos que han sido históricamente marginados.

Como medida en materia de género, ... las propuestas de Lineamientos de paridad de género que se presenten a consideración del Consejo General para ser aplicados en los subsecuentes procesos electorales contemplen un mecanismo integral de paridad en los Ayuntamientos incluyendo las regidurías étnicas.

Para efectos de lo anterior, es imprescindible que los Lineamientos que se aprueben en materia de género sean oportunamente notificados a las autoridades tradicionales de los grupos étnicos de la entidad, para brindarles certeza en el procedimiento, garantizar que las designaciones sean conforme a sus usos y costumbres; y salvaguardando que las respectivas comunidades cuenten con el tiempo suficiente para perfilar los liderazgos políticos de mujeres que decidan postular.

De igual manera será necesario trabajar con las mujeres de cada uno de los grupos étnicos, así como con las diversas autoridades étnicas, para capacitarlas en materias como: democracia, participación política, principio de paridad, perspectiva de género, violencia política en contra de las mujeres por razón de género, procesos electorales, entre otros.

- e) Se establecerá contacto con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, para efecto de que, en la medida de lo posible, apoyen a este Instituto Estatal Electoral a promover la difusión sobre los temas relevantes en relación al procedimiento de regidurías étnicas, en las propias lenguas de las diversas comunidades indígenas de la entidad.” (CG347/2021, 2021, p. 25-29).

## Participación política de las mujeres

Por cuanto hace a la participación política de las mujeres en el cargo de regidurías étnicas, a manera de ejemplo, se exponen los siguientes datos históricos:

**Tabla 2. Participación de personas en el cargo**

Procesos electorales	Hombres	Mujeres	Tipo
2005-2006	16	3	Propietarias
	12	5	Suplentes
2008-2009	13	6	Propietarias
	10	9	Suplentes
2011-2012	9	5	Propietarias
	7	5	Suplentes
2014-2015	14	3	Propietarias
	12	5	Suplentes
2017-2018	12	7	Propietarias
	12	7	Suplentes
2020-2021	10	6	Propietarias
	4	12	Suplentes

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Ahora bien, respecto a los datos del Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021, al mes de septiembre de 2022 se encontraban pendientes de designar tres regidurías étnicas, por las siguientes razones:

En el apartado previo se precisó que como parte de las medidas para cumplir la sentencia del JDC-TP-106/2021 y acumulados, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana emitió en un primer momento el Acuerdo CG306/2021 de 02 de septiembre de 2021.

En el considerando 22 de dicho Acuerdo, se razonó que los pueblos y comunidades indígenas deben de respetar en todo momento el derecho a la igualdad y no discriminación, teniendo en cuenta que su derecho de autodeterminación debe de ser congruente con el resto de los derechos que consagran la Constitución y normatividad aplicable, apegándose a las normas y criterios de paridad de género.

De acuerdo con lo anterior, se realizó un análisis sobre la paridad de género, para efectos de identificar los criterios que debían de tomar en consideración las

etnias cucapáh, tohono o'otham, yaquí y yoreme-mayo, al momento de designar las regidurías étnicas.

Al respecto, conforme el Anexo 1 del citado Acuerdo se advirtió que, en la integración en los Ayuntamientos de Benito Juárez, Caborca, Guaymas, Huatabampo, Puerto Peñasco, Navojoa y San Ignacio Río Muerto, Sonora, las designaciones de regidurías étnicas podrían ser ostentadas por personas ya sea del género femenino o masculino, y continúa existiendo paridad vertical en dichos ayuntamientos.

No obstante, respecto a la integración en los ayuntamientos de Altar, Etchojoa, General Plutarco Elías Calles y San Luis Río Colorado, Sonora, se enfatizó que invariablemente se deben de realizar designaciones de regidurías étnicas ostentadas por personas del género femenino, para efectos de que se cumpla con la paridad vertical en dichos ayuntamientos.

En contra del Acuerdo CG306/2021, una persona de género masculino promovió el juicio ciudadano local JDC-TP-136/2021, resuelto el 1 de octubre de 2021, en el sentido de confirmar la parte conducente del acuerdo controvertido, en el que asignó el género femenino de la regiduría étnica del ayuntamiento del municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora (TEE, JDC-TP-136/2021).

Dicha determinación fue recurrida por la parte accionante ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formándose el expediente SG-JDC-992-2021 resuelto el 4 de noviembre de 2021 en el sentido de confirmar -por razones distintas- la sentencia recurrida (TEPJF, SG-JDC-992-2021).

En la sentencia, la Sala Regional Guadalajara señaló que en el municipio de General Plutarco Elías Calles, conforme al Anexo 1 del Acuerdo, en cuanto a la integración del ayuntamiento, en virtud de tratarse de un municipio que no excedía de 30,000 habitantes, conforme el artículo 30 fracción I de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, se integraba por una presidencia municipal, una sindicatura, tres regidurías de mayoría relativa y hasta dos regidurías por el principio de representación proporcional.

En virtud de que a esa fecha ya se habían asignado dichas regidurías, el ayuntamiento se encontraba compuesto por cuatro personas del género masculino y tres personas del género femenino, por lo que en tales términos y de acuerdo con las normas aplicables, para lograr la paridad vertical en la integración total del ayuntamiento, la regiduría étnica tendría que ser del género femenino, para que finalmente quedara integrada por cuatro personas del género masculino y cuatro del género femenino.

Del total de las diecinueve regidurías étnicas, la Sala Regional Guadalajara razonó que a la fecha de resolución se habían designado once hombres y cinco mu-

jeros, de manera que aun y cuando en los tres municipios restantes (General Plutarco Elías Calles, Etchojoa y Navojoa) se designara mujer, quedarían once hombres y ocho mujeres, y ni aun así se alcanzaría la paridad de género; incluso, argumentó la posibilidad de que la integración final fuera de doce hombres y siete mujeres, pues en Navojoa, el Instituto Electoral determinó que podía ser del género masculino o femenino.

Por tales razones, la Sala Regional Guadalajara determinó confirmar que, en el municipio de General Plutarco Elías Calles, Sonora, se designara una regidora étnica del género femenino.

Además, se ordenó dar vista al Congreso del Estado de Sonora con dicha sentencia, para efectos de que dentro del siguiente año (2022) consulte a las comunidades indígenas de Sonora, respecto de la posibilidad de establecer una reforma en el sentido que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana realice los procesos de designación de regidurías étnicas un mes después de recibir las propuestas, a efecto que se pueda agotar la cadena impugnativa antes de la jornada electoral.

En ese tenor, cabe destacar que como resultado del Proceso Electoral 2020-2021, al mes de septiembre de 2022, la integración de los ayuntamientos con regidurías étnicas propietarias está encabezada por diez hombres (Álamos, Bacum, Benito Juárez, Caborca, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Puerto Peñasco, San Ignacio Río Muerto y Yécora); y por seis mujeres (Altar, Bacerac, Pitiquito, General Plutarco Elías Calles, Quiriego y San Luis Río Colorado). A la fecha, dichas designaciones étnicas se encuentran firmes.

Además, se encuentran pendientes de designación las regidurías étnicas de los ayuntamientos de Etchojoa, Navojoa y Huatabampo; este último ayuntamiento con motivo de lo resuelto en el diverso SG-JDC-22/2022<sup>8</sup> el 7 de abril de 2022 (TEPJF, SG-JDC-22/2022). Se tiene previsto que en estos tres municipios los procesos electivos culminen en el mes de octubre de 2022.

De esta manera, del total de 19 ayuntamientos con regidurías étnicas propietarias, la participación de las mujeres se traduce en 6 cargos, con la posibilidad de incrementarse en cuanto se culminen los procesos electivos de designación en Etchojoa, Navojoa y Huatabampo, Sonora.

Finalmente, por cuanto hace a los casos de violencia política contra mujeres de estos grupos vulnerables en Sonora, cabe destacar que únicamente se tiene documentada una denuncia presentada por mujeres candidatas a regidoras étnicas Cucapah, en contra de un gobernador tradicional, por presuntos insultos durante ac-

8 En dicho asunto, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó una parte de la sentencia del juicio de la ciudadanía JDC-PP-01/2022, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora, porque la designación que se hizo de las regidurías étnicas de Huatabampo, Sonora, solamente eran temporales y ordenó organizar una Asamblea comunitaria para que la mayoría de la etnia yoreme-mayo participe en la elección del regidor étnico definitivo.

tos relacionados con la designación de la regiduría étnica de la localidad Pozas de Arvizu, en San Luis Río Colorado, Sonora.

Este asunto constituye el primer precedente documentado de denuncia por violencia política contra mujeres en razón de género de las comunidades indígenas, resuelto por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora en el diverso PSVG-SP-01/2022 el 9 de febrero de 2022, en el sentido de declarar la inexistencia de la infracción denunciada (TEE, PSVG-SP-01/2022).

## V. Conclusiones

La figura de la regiduría étnica en Sonora se distingue de otros modelos de representación y participación política de los grupos indígenas en el país, porque no se sustenta en métodos de elección basados exclusivamente en usos y costumbres para integrar a la totalidad de sus autoridades, sino que está acotado a un cargo electivo étnico que se suma al resto del colegiado municipal.

Con independencia del papel que haya motivado el surgimiento de las regidurías étnicas en Sonora, lo cierto es que actualmente su presencia al interior del cabildo puede generar escenarios positivos para la colectividad, al contar con una voz que pueda coadyuvar a que el órgano colegiado municipal implemente políticas públicas para visibilizar los problemas sociales imperantes en cada comunidad indígena a la que pertenezcan y brindar atención prioritaria para resolverlos.

En el Proceso Electoral Ordinario Local 2020-2021, se recibieron diversos medios de impugnación en contra de las designaciones de regidurías étnicas avaladas por la autoridad administrativa electoral, esencialmente bajo el argumento de no respetarse los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Por ello resulta trascendente el dictado de medidas tendentes a lograr que no se repitan situaciones que vulneren los derechos político-electorales de las etnias.

En ese sentido, el Acuerdo CG347/2021 evidencia que, mediante las medidas de no repetición, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana adquirió el compromiso de velar por que los procedimientos de designación de regidurías étnicas se desarrollen respetando los usos y costumbres de cada una de las etnias de Sonora.

La adopción de tales criterios y el cumplimiento de dichas medidas vislumbra un avance que debe reflejarse en una evolución en favor del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía perteneciente a las comunidades étnicas de Sonora, lo que se espera sea visible en el Proceso Electoral Ordinario Local 2023-2024.

De igual forma, las experiencias de las designaciones de regidurías étnicas acontecidas de 1996 a septiembre de 2022, deben permitir que el órgano administrativo electoral local implemente estrategias y medidas orientadas a salvaguardar los

derechos político-electorales de los grupos étnicos, brindando el acompañamiento necesario para que tales designaciones se realicen con pleno respeto y apego a los usos y costumbres de cada comunidad, así como a los principios rectores de la función electoral.

Está pendiente el resultado de la vista al Congreso del Estado de Sonora, ordenada en la sentencia SG-JDC-992-2021, para efectos de que se consulte a las comunidades indígenas de la entidad respecto de una posible reforma para que los procesos de designación de regidurías étnicas se hagan un mes después de recibir las propuestas respectivas, a efecto que se pueda agotar la cadena impugnativa antes de la jornada electoral.

Por otro lado, los resultados de los procesos electorales acontecidos entre 2006 y 2022 en Sonora, permiten ejemplificar que en el caso concreto los hombres continúan acaparando el cargo de regiduría étnica, con una escasa participación política de las mujeres, lo que evidencia la exclusión de las mujeres indígenas para participar en el ámbito político electoral y que no se ha alcanzado la paridad de género, pese a los esfuerzos de la autoridad electoral y los avances de la normativa de la materia.

Desde esa óptica, es fundamental que se redoblen esfuerzos para en trabajar en pro de los pueblos originarios, lo que hace necesario identificar todas aquellas comunidades indígenas de la entidad, el número de personas habitantes para desagregarlos por género, así como por etnias y municipio en el cual tienen su asentamiento, e identificar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos electorales, con el objeto de construir políticas públicas encaminadas a garantizarles su participación política en una vida libre de violencia y no discriminación.

La atención y satisfacción de las necesidades propias de cada etnia en Sonora constituyen un reto para las autoridades de los tres niveles de gobierno. Es ahí donde la figura de la regiduría étnica puede coadyuvar a visibilizar la problemática propia de cada asentamiento indígena y sentar bases para constituirse en una figura que potencie los cambios que se esperan en la sociedad de la que forman parte.

De la mano con lo anterior, se estima indispensable que todas las autoridades, especialmente las creadas para incidir en el desarrollo de las comunidades indígenas, se involucren de lleno en aquellas actividades relacionadas con su quehacer institucional para reforzar los puntos de coincidencia con los pueblos indígenas de Sonora y colaborar en atender aquellos puntos de diferencia, en su caso, con pleno respeto a sus usos y costumbres.

En esa medida, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana también debe de refrendar el compromiso de garantizar y proteger la determinación auténtica de los diversos grupos étnicos de Sonora, en lo que concierne a las designa-

ciones de sus representantes ante los Ayuntamientos en los cuales se encuentran asentados, permitiendo una participación activa y directa de sus respectivas comunidades.

## Fuentes de información

- Aguilar Zeleny, A. (2012). *Gente de Sonora*, Instituto Sonorense de Cultura. <http://isc.sonora.gob.mx/bibliotecadigitalsonora/wpcontent/uploads/2017/11/Gente-de-Sonora.pdf>.
- Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora (2010). Acuerdo Número 47, Tomo CLXXXVI, Sección III. <https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/images/boletinesPdf/2010/diciembre/2010CLXXXVI47III.pdf>
- Congreso del Estado de Sonora (1917). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (Constitución Sonora). Art. 1. 20 de abril de 2022. [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_446.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf)
- Congreso del Estado de Sonora (1996). Código Electoral para el Estado de Sonora [CES]. Ley No. 170, Boletín Oficial No. 51. Arts. 180 y 181. México. <http://www.villapesqueira.gob.mx/transparencia/CODIGO%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20SON..pdf>
- Congreso del Estado de Sonora (2011). Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora (Ley Derechos). Ley No. 82. México. [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_303.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_303.pdf)
- Congreso del Estado de Sonora (2020). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora [LIPEES]. Ley No. 177. México. [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_344.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_344.pdf)
- Congreso del Estado de Sonora (2020). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_130420.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf)
- Congreso del Estado de Sonora (2022). *Decreto No. 28 mediante el cual se reconoce a las comunidades indígenas tohono o'otham, triquis, mixtecos y zapotecos, con asentamiento y residencia habitual permanente en los municipios de Hermosillo y Magdalena, Sonora*. B.O. No. 45. [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_595.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_595.pdf)
- Congreso del Estado de Sonora (2022). Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado Libre y Soberano de Sonora (Ley Gobierno). Ley No. 75. México. [http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc\\_leyes/Doc\\_363.pdf](http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_363.pdf)
- Congreso de la Unión (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art. 2. DOF 28 de mayo de 2021. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Consejo Estatal Electoral (1998). *Memoria estadística del Proceso Electoral 1996-1997*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/1997/memoria\\_estadistica1997.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/1997/memoria_estadistica1997.pdf).
- Consejo Estatal Electoral (2001). *Memoria estadística del Proceso Electoral 1999-2000*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2000/memoria2000/estadisticas/autoridades/asentamientos.html](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2000/memoria2000/estadisticas/autoridades/asentamientos.html),
- Consejo Estatal Electoral (2004). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2002-2003*. [https://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos\\_electorales/2003](https://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos_electorales/2003)
- Consejo Estatal Electoral (2004). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2002-2003*. 2004. [https://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos\\_electorales/2003](https://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos_electorales/2003);
- Consejo Estatal Electoral (2007). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2006-2007*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2006/memoria\\_estadistica2006.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2006/memoria_estadistica2006.pdf);
- Consejo Estatal Electoral (2009). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2008-2009*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2009/memoria\\_estadistica2009.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2009/memoria_estadistica2009.pdf);
- Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2013). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2011-2012*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2012/memoria\\_estadistica2012.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2012/memoria_estadistica2012.pdf);
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2016). *Memoria estadística del Proceso Electoral 2014-2015*. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2015/memoria\\_estadistica2015.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2015/memoria_estadistica2015.pdf);
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2016). *Proceso Electoral 2014-2015. Grandes temas*. 2016. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2015/grandes\\_temas2015.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2015/grandes_temas2015.pdf)
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. *Memoria estadística del Proceso Electoral 2017-2018*. 2019. [https://www.ieesonora.org.mx/\\_elecciones/procesos/2018/memoria\\_estadistica2018.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/_elecciones/procesos/2018/memoria_estadistica2018.pdf).
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2021). *Acuerdo CG291/2021 por el que se aprueba la designación, el otorgamiento de constancias de regidurías étnicas, a personas propietarias y suplentes, propuestas en única fórmula por las autoridades indígenas para integrar los ayuntamientos de Bacerac, Cajeme, Hermosillo, Pitiquito, Quiriego y Yécora, así como del procedimiento de insaculación mediante el cual se designará a las regidurías étnicas, en el resto de los municipios, en las que las autoridades étnicas hubiesen presentado varias fórmulas como propuestas para integrar los ayuntamientos correspondientes, en los términos señalados en el artículo 173 de la*

- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Sonora.* <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG291-2021.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2021). *Acuerdo CG306/2021. por el que, en atención a la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora, dentro del expediente identificado bajo clave JDC-TP-106/2021 y acumulados, se determinan las acciones que se deberán de llevar a cabo para su cumplimiento.* <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG306-2021.pdf>.
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2021). *Acuerdo CG294/2021 por el que se aprueba la sustitución de las personas regidoras étnicas suplentes propuestas por las autoridades indígenas para integrar los ayuntamientos de Etchojoa, Huatabampo, San Ignacio Río Muerto y San Luis Río Colorado, Sonora, respecto de las fórmulas que resultaron designadas conforme al procedimiento de insaculación, encabezadas por género femenino pero con suplencia de género masculino, en cumplimiento a lo establecido en el considerando 27 del Acuerdo CG291/2021 de fecha veintiocho de junio de dos mil veintiuno, así como a los requerimientos realizados por este Instituto en fecha uno de julio del presente año.* <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG294-2021.pdf>
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2021). *Acuerdo CG306/2021 por el que, en atención a la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora, dentro del expediente identificado bajo clave JDC-TP-106/2021 y acumulados, se determinan las acciones que se deberán de llevar a cabo para su cumplimiento (2021). Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. Sonora, México, 02 de septiembre de 2021.* <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG306-2021.pdf>. [https://www.ieesonora.org.mx/documentos/anexos/anexoacuerdos\\_cg306-2021\\_anexo\\_1.pdf](https://www.ieesonora.org.mx/documentos/anexos/anexoacuerdos_cg306-2021_anexo_1.pdf)
- Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (2021). *Acuerdo CG347/2021 por el que en cumplimiento a lo ordenado en la resolución recaída dentro del expediente identificado bajo clave JDC-TP106/2021 y acumulados, se dictan medidas de no repetición para garantizar los usos y costumbres de los grupos étnicos asentados en el estado de Sonora, durante los procedimientos de designación de regidurías étnicas.* <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG347-2021.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2015). *Panorama sociodemográfico de Sonora: Censo de Población y Vivienda 2015. Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Sonora.* [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/estados2015/702825079901.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825079901.pdf)

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Panorama sociodemográfico de Sonora: Censo de Población y Vivienda 2015*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082383.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082383.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Panorama sociodemográfico de Sonora: Censo de Población y Vivienda 2020*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197995.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197995.pdf)
- Paz Frayre, Miguel Ángel (2015). *Regidurías indígenas tohono o'otham: política y tradición*. En *Alteridades*, 2015, 25 (49): Págs. 109-119. <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/789/740>
- Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] (2021). *Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía SG-JDC-992/2021*, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0992-2021.pdf>
- Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). *Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía SG-JDC-22/2022*. <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0022-2022.pdf>
- Sandoval Acereto, Wilbert Arnaldo (2011). *Historia Electoral de Sonora*.
- Tribunal Estatal Electoral de Sonora. (2021). *Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía JDC-TP-106/2021 y acumulados*. <https://www.teesonora.org.mx/images/resoluciones/2021/JDCT10621.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Sonora (2021). *Sentencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía JDC-TP-136/2021*. <https://www.teesonora.org.mx/images/resoluciones/2021/JDCTP13621.pdf>
- Tribunal Estatal Electoral de Sonora (2022). *Sentencia del Procedimiento Sancionador en materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género PSVG-SP-01/2022, 09 de febrero de 2022*. <https://www.teesonora.org.mx/images/resoluciones/2022/PSVGSP0122Z.pdf>
- Taddei Zavala y Ruiz Arvizu (2020). Las y los regidores étnicos en el estado de Sonora. En Romero Altamirano y otros (Coord.). *Democracia local y federalismo: experiencias exitosas de los 32 Institutos Electorales*. IEES.

# Derechos político-electorales de las personas indígenas y afroamericanas: una mirada desde Tabasco

Roselvy del Carmen Domínguez Arévalo<sup>1</sup>  
Lesly Nallely Frías Hernández<sup>2</sup>  
Ana Gabriela Ríos Villanueva<sup>3</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes históricos; III. Población indígena y afroamericana en Tabasco; IV. Reconocimiento de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y afroamericanas; a) Primer intento por realizar la consulta indígena; b) Acciones afirmativas sin consulta previa, c) Acciones afirmativas a favor de las personas indígenas; d) Reforma político electoral en Tabasco; V. Ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas en Tabasco; VI. Participación política de las mujeres indígenas de Tabasco; a) Combate a la violencia política: el caso

- 1 Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; maestra en Educación y doctoranda en Derecho por el Instituto Universitario de Yucatán. Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Denuncias y Quejas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Presidenta de la Comisión Nacional de Derecho Electoral de la Federación Mexicana de Colegios de Abogados, A.C. Expresidenta de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A.C. (AMCEE). Presidenta de la Comisión de Honor y Justicia de la AMCEE. Integrante de la Red Nacional de Consejeras Electorales por una Democracia Incluyente (RENACEDI). Distinguida con Mención Honorífica en la categoría Democracia Paritaria en la VI edición de los Premios Iberoamericanos a las Buenas Prácticas Locales con Enfoque de Género. Galardonada con el premio “Santiago Ocampo Cano” al Mérito Jurídico 2022.
- 2 Maestra en Derecho con orientación en Derecho Administrativo, por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Trabajó en la Coordinación General de Asuntos Jurídicos del estado de Tabasco. En la actualidad es asesora jurídica adscrita al área de Consejerías del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.
- 3 Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, con estudios en Derechos Fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid. Se desempeñó como investigadora del Centro de Estudios de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco. Actualmente es asesora jurídica adscrita al área de Consejerías del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

de la delegada indígena Patricia López Córdova; b) Iniciativa afromexicana en Tabasco; VII. La consulta indígena y afromexicana en Tabasco; a) La representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en los cargos de elección popular en los partidos políticos; b) Participación de las personas indígenas y afromexicanas en las instituciones electorales de Tabasco; c) La participación política de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; d) La juventud y su integración política en los procesos electorales en la entidad; e) Candidaturas independientes indígenas y afromexicanas a diferentes cargos de elección popular; VIII. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

El texto que se presenta brinda un panorama de la presencia indígena y afromexicana en Tabasco, a partir de un relato histórico sobre la población tabasqueña que abarca la época precolombina, la era colonial y una breve parada por el gobierno garridista, mostrando el declive de la población indígena y la recuperación del orgullo de las raíces ancestrales.

También ofrece un recorrido a través del reconocimiento constitucional de los derechos de las personas indígenas, las reformas y adecuaciones a la normatividad en materia de derechos político-electorales, así como la ruta trazada por el organismo electoral local para garantizar que los registros de las candidaturas a diputaciones y regidurías se desarrollaran en condiciones de igualdad.

Para ilustrar experiencias sobre la participación de las mujeres indígenas en la política de Tabasco, encontramos otras tareas promovidas por una legisladora indígena con el fin de reconocer constitucionalmente los derechos humanos de la población afromexicana. De igual manera, se expone un caso de violencia política de género ejercida en contra de una delegada indígena.

Finalmente, nos lleva de la mano por el camino recorrido para materializar la consulta indígena y afromexicana emprendida por el instituto electoral tabasqueño, del cual se presentan las principales opiniones expuestas por las personas que participaron en este ejercicio consultivo.

## II. Antecedentes históricos

El actual estado de Tabasco se ubica en el sureste de la República Mexicana; limita al norte con el Golfo de México, al Sur con Chiapas, al este con Campeche y Guatemala, y al oeste con Veracruz. Está integrado por diecisiete municipios: Balancán,

Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa, Teapa, y Tenosique (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Art. 1).

Tabasco tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas que existen desde antes de la formación de esta entidad federativa y contribuyeron a la conformación política y territorial de la misma (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Art. 3).

Para comprender esta composición pluricultural es imprescindible dar una mirada a la historia. Durante la época prehispánica y antes de la conquista, Tabasco estuvo habitado por los olmecas y los mayas, éstos conservaban su lengua, cultura, creencias, gastronomía, y demás características que les eran propias (Acuerdo CE/2020/022:64).

La población estaba dispersa de forma desigual por todo el territorio tabasqueño. Dadas las condiciones naturales del estado, la mayoría de los pueblos estaban asentados a la orilla de los ríos, y se agrupaban principalmente en tres regiones, la Chontalpa, la Sierra y los Ríos de Usumacinta (Eugenio, 1971, p. 10). Las personas originarias de esta provincia pertenecían a la raza maya, y dos tribus, la tzendal-maya y los chontales:

De sus tribus principales hay que destacar, tomando como base el dialecto, una rama, la denominada tzendal-maya, que comprende dos grupos: el maya, cuyo dialecto es el mayathan, que ocupa el oeste de Tabasco (además de la totalidad de la península de Yucatán, el norte de Honduras Británica y el noroeste de Guatemala), y el tzendal, que comprende, entre otras, la tribu de los chontales (Eugenio, 1971, p. 10).

Aunque constituían los principales moradores de Tabasco, poco se sabe sobre el origen de los chontales —nombre que significa extranjero o forastero— la historiadora María Ángeles Eugenio (1971, p. 11) apunta que se les considera como una rama o grupo de los mayas, y los describe como personas “de color cobrizo oscuro, fuertes e infatigables, guerreros, desconfiados y poco sociables”.

En Tabasco también existieron otros grupos, como los zoques y los ahualulcos, los cuales estaban asentados de la siguiente manera:

Los chontales en el centro, al oeste los ahualulcos, al este los mayas y al sur los zoques, ya en los límites con el estado de Chiapas, donde existían tribus agrupadas en pequeños espacios como los lacandones, los tzotziles y los tzencales, todos situados al este de los zoques. (Eugenio, 1971, p. 11).

La provincia de Tabasco fue descubierta en 1518 por Juan de Grijalva, y visitada por Hernán Cortés en 1519 (Gurría, 1978, p. 65), pero fue hasta 1525 que comenzó a poblarse de españoles (Cabrera, 1992. P. 31). Como ya se ha referido, a principios del siglo XVI, en el territorio del actual Tabasco estaban asentadas poblaciones de mayas, chontales, zoques y nahuas (Ruz, M.H., citado en Galán, 2018, p. 108).

En ese entonces, la población ascendía a treinta mil habitantes. Desde la conquista y a lo largo de los tres siglos de la dominación española, la población de Tabasco decreció considerablemente por causas atribuidas a las epidemias de viruela y sarampión, al paludismo y a diversos factores, tales como la explotación socioeconómica, crisis agrícola y hambruna (Velasco, citado en Galán, 2018, p. 110).

Hacia 1533, la distribución territorial estaba basada en la concepción social o cultural, la entonces provincia de Tabasco y Yucatán conformaban una sola región y hablaban la misma lengua: “la lengua de los indios y naturales de la provincia de Tabasco es la misma lengua de Yucatán” (Cabrera, 2011, pp. 75-86). En el año 1579, la provincia de Tabasco estaba habitada por unas tres mil ciento cincuenta y siete personas entre indios, negros, mestizos, castas y españoles (Gurría, 2011, p. 75). Para 1633, la población ascendió a cuatro mil habitantes, de los cuales:

1,400 indios casados y tributarios, 300 indios solteros, solteras y viudos, 100 indios laboríos, 80 familias de mestizos, negros y mulatos, 100 familias de españoles que tenían y vivían en sus propias haciendas, así como muchos de los mestizos, mulatos e indios laboríos (Eugenio, 1971, p. 10).

En el año 1639, alcanzaron los cuatro mil seiscientos sesenta y dos habitantes “cuya conformación étnica incluía indios, españoles, mestizos, mulatos y negros” (Gurría, 2011:79). A finales del siglo XVIII, la provincia tenía treinta y cinco mil ochocientos ocho habitantes, entre los cuales había europeos, españoles, indios e indias, pardos y personas de otras castas (Gurría, 2011, p. 83).

A lo largo de tres siglos, los grupos étnicos de la provincia de Tabasco convivieron con los españoles y los “negros africanos”, a pesar de ello, la Conquista no erradicó las prácticas indígenas existentes, sino que muchas de ellas permanecieron y otras fueron adaptadas (Romo, 1994, p. 22).

No obstante, la población indígena fue disminuida durante la segunda década del siglo XX, como consecuencia de política castellanizadora con la que se pretendía impulsar a Tabasco hacia el progreso y la modernidad, que se emprendió durante el gobierno de Tomás Garrido Canabal, entre 1919 y 1935.

Este proyecto consideraba que la población indígena, la religión y el alcoholismo obstaculizaban el tránsito hacia el progreso social. En ese sentido, se inició una

campaña de desfanatización religiosa, antialcohólica, pro-mujer<sup>4</sup> y un proyecto de modernización del pueblo tabasqueño (De Gruseppe, 2011, pp. 644-646).

Estas consideraron medidas tales como la prohibición de los cultos religiosos y el uso del traje típico tabasqueño; por otra parte, se implementó una política educativa racionalista para que, por medio de la razón, pudieran desechar el fanatismo y la superstición. Esta campaña llegó a las escuelas rurales en las comunidades indígenas para que pudieran dominar el castellano, a fin de pensar y expresarse en ese idioma, por lo que se prohibió hablar la lengua indígena (Yenro, citado en De Gruseppe, 2011, p. 671).

Esta medida se hizo extensiva a los padres de familia y en los hogares de varias comunidades indígenas, lo que ocasionó la eliminación del uso cotidiano de las lenguas chontal y zoque, no solo en las escuelas rurales, sino también en los hogares (Galán, 2018, pp. 111-112).

Dado que estas políticas de castellanización tuvieron continuidad en los gobiernos postgarridistas, ocasionaron un “lingüicidio” —término atribuido a Pfeiler y Canché (citado en Galán, 2018, p. 118)—, es decir, la extinción de las lenguas indígenas como el zoque, una lengua que hacia 1920 era hablada por catorce mil novecientos cuarenta y un habitantes, que disminuyó la siguiente década a ciento cuarenta y cuatro, todavía durante el gobierno garridista (Galán, 2018, p. 124-125).

“El censo oficial de México de 1921 estimaba que la población tabasqueña era de aproximadamente 19% india, 27% blanca y posiblemente 54% mestizos” (West Psuty y B.G. Thom, citado en Galán, 2018, p. 123), pero hacia 1930, tras la pérdida de su lengua y cultura, la población dejó de considerarse indígena. En palabras de Bonfil Batalla, “la desindianización se cumpl[ió] cuando la población ces[ó] de considerarse india” (citado en De Gruseppe, 2011, p. 702).

### III. Población indígena y afroamericana en Tabasco

Las leyes vigentes reconocen que en el territorio del estado conviven los pueblos chontal o yokot’anob —asentados principalmente en los municipios de: Nacajuca, Centla, Macuspana, Jonuta, Centro y Jalpa de Méndez—, y los pueblos chol, zoque, tzeltal, náhuatl y tzotzil —asentados principalmente en Tacotalpa, Tenosique y Macuspana y Comalcalco— (Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, Art. 2 fracciones I y II).

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, Tabasco tiene dos millones cuatrocientos dos mil quinientos noventa y ocho habitantes, que

4 El 14 de marzo de 1925, mediante el Decreto emitido por el Poder Ejecutivo de Tabasco se concedió a las mujeres tabasqueñas el derecho a votar y ser votadas en los comicios municipales (Decreto núm. 9 del 14 de marzo de 1925).



representa el 1.9% de la población nacional. Siguiendo los indicadores del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la población indígena de Tabasco es de ciento cincuenta y cinco mil trescientos cuarenta y un habitantes, lo que representa el 6.47% de la población del estado. El 4% de la población mayor de tres años es hablante de lengua indígena, y el 21.36% se autoadscribe indígena. La tabla 1 describe la presencia de personas indígenas a lo largo del territorio estatal y su porcentaje en los diecisiete municipios de Tabasco.

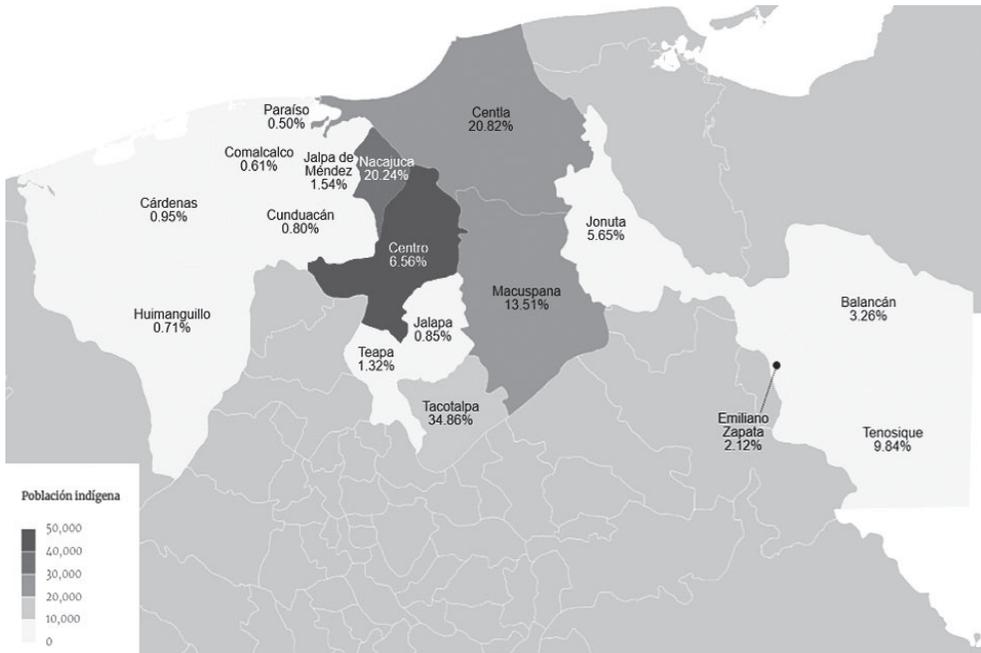
**Tabla 1. Población Hablante de Lengua Indígena (HLI) y autoconsiderada indígena en los municipios de Tabasco**

Municipio	Población total 2020	Población de 3 años y más	Población de 3 años y más HLI	% de hablantes de lengua indígena	Población indígena	% población indígena	Población de 3 años y más que se autoadscribe indígena	% Población de 3 años y más que se autoadscribe indígena
Balancán	58,524	55,032	984	1.79	1,909	3.26	5,551	10.09
Cárdenas	243,229	229,798	822	0.36	2,308	0.95	21,584	9.39
Centla	107,731	100,932	12,028	11.92	22,426	20.82	85,476	84.69
Centro	683,607	653,995	28,902	4.42	44,841	6.56	111,969	17.12
Comalcalco	214,877	201,205	481	0.24	1,307	0.61	31,738	15.77
Cunduacán	137,257	129,966	451	0.35	1,102	0.80	23,925	18.41
Emiliano Zapata	32,181	30,542	258	0.84	681	2.12	3,117	10.21
Huimanguillo	190,885	178,393	503	0.28	1,364	0.71	18,896	10.59
Jalapa	377,749	36,139	116	0.32	319	0.85	1,124	3.11
Jalpa de Méndez	91,185	86,495	535	0.62	1,403	1.54	13,212	15.27
Jonuta	30,798	29,207	1,020	3.49	1,739	5.65	11,647	39.88
Macuspana	158,601	150,672	11,455	7.60	21,424	13.51	42,950	28.51
Nacajuca	150,300	143,927	19,374	13.46	30,423	20.24	49,252	34.22
Paraiso	96,471	91,985	200	0.22	487	0.50	33,396	36.31
Tacotalpa	47,905	45,343	10,179	22.45	16,701	34.86	20,636	45.51
Teapa	58,718	55,403	319	0.58	774	1.32	4,322	7.80
Tenosique	62,310	59,125	3,398	5.75	6,133	9.84	7,732	13.08
<b>Total</b>	<b>2,402,598</b>	<b>2,278,159</b>	<b>91,025</b>	<b>4.00</b>	<b>155,341</b>	<b>6.47</b>	<b>486,527</b>	<b>21.36</b>

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2020 (INPI, 2021:10).

La distribución de los pueblos indígenas está delimitada geográficamente en seis municipios: Centla, Centro, Macuspana, Nacajuca, Tacotalpa y Tenosique, dado que concentran más de cinco mil habitantes indígenas, agrupando el 91.38% de la población indígena del estado (INPI, 2021, p. 12). Ver mapa 1.

**Mapa 1. Porcentaje de la población indígena en los municipios de Tabasco**



Fuente: Elaboración propia con información del INPI (2021, p. 11).

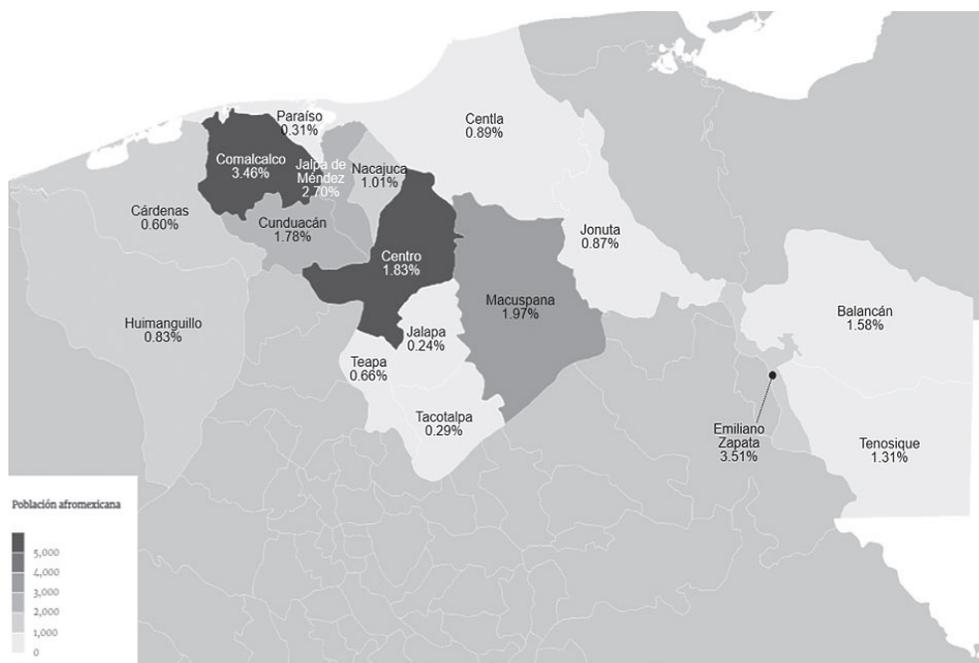
Los indicadores del Censo de Población 2020 demuestran que Tabasco recuperó el orgullo por sus raíces ancestrales, puesto que la población indígena aumentó en un 33.47% y los hablantes de lengua indígena en el estado incrementaron un 48.6% durante la última década (INPI, 2021:7), siendo las lenguas indígenas más representativas del estado el yokot'an o chontal de tabasco, cho'ol, tzeltal, así como algunos grupos de maya, náhuatl y zoque y, en menor proporción, la lengua zoque-ayapaneco o ayapaneco que está en peligro de desaparición (INPI, 2021, p. 18).

Por otra parte, el 1.56% de la población total de la entidad, es decir, treinta y siete mil quinientas cincuenta y tres personas, se reconoce como afromexicana o afrodescendiente, y están concentrados en cinco municipios con más de dos mil

- ROSSELVY DEL CARMEN DOMÍNGUEZ ARÉVALO
- LESLY NALLELY FRÍAS HERNÁNDEZ
- ANA GABRIELA RÍOS VILLANUEVA

habitantes afromexicanos: Centro, Comalcalco, Cunduacán, Jalpa de Méndez y Macuspana, agrupando un 74.53% de la población afromexicana en Tabasco (INPI, 2021, p. 13). En conjunto, la población indígena y la afromexicana representa el 8.03% de la población de Tabasco —ciento noventa y dos mil ochocientos noventa y cuatro personas— (INPI, 2021:13). Ver mapa 2.

**Mapa 2. Porcentaje de población afromexicana en los municipios de Tabasco**



Fuente: Elaboración propia con información del INPI (2021, p. 11).

**Cuadro 1. Población indígena y afromexicana en Tabasco**

Número de habitantes en Tabasco (según el último censo de 2020)	2,402,598
Porcentaje de población indígena (según el último censo de 2020)	6.47%
Porcentaje de población que se autoadscribe indígena (según el último censo de 2020)	21.36%
Porcentaje de población que se considera afromexicana o afrodescendiente (según el último censo de 2020)	1.56%



Porcentaje de población que habla una lengua indígena (según el último censo de 2020)	4%
Pueblos y lenguas que se identifican en Tabasco y porcentaje de cada uno de ellos	Yokot'an o Chontal de Tabasco, Cho'ol, Tzeltal, Tzotzil, Maya, Náhuatl, Zoque y Zoque-Ayapaneco o Ayapaneco

Fuente: Elaboración propia con datos de *Localidades Indígenas y Afromexicanas de Tabasco. Estadísticas y Principales Indicadores del Censo 2020* (INPI, 2021).

#### IV. Reconocimiento de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas y afromexicanas

Después de dos siglos de vida independiente, en la República Mexicana se reconocieron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas como parte de la conformación pluricultural de la nación (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 2.º), mismo que derivó en una reforma al artículo 2o. de la constitución federal, que tuvo lugar el 14 de agosto de 2001.

En dicho artículo se hizo extensiva la obligación a las entidades federativas, a fin de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en sus constituciones y leyes locales, en los términos y principios referidos en el mismo artículo. Consecuentemente, en Tabasco se comenzaron los trabajos para reformar la legislación local y dar cumplimiento a la referida disposición.

Así, el artículo 2.º de la Constitución local se reformó en su totalidad, en éste reconoció a los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el territorio de Tabasco, y quedó plasmado el derecho a la libre determinación de esta comunidad, que, entre otros aspectos, comprende la autonomía para elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (Decreto 232, 2003, p. 2).

En el artículo tercero transitorio del Decreto 232 se estableció la obligación de los ayuntamientos y autoridades competentes, para emprender los trabajos y acciones necesarias para determinar con exactitud el número de pueblos o comunidades indígenas existentes en Tabasco, el número de sus integrantes, su ubicación por comunidad y municipio (Decreto 232, 2003, p. 13).

La participación política de las personas indígenas estuvo prevista en el último Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tabasco (abrogado en 2008), en el cual se reconoció el derecho de participar en los asuntos políticos. En su artículo 44 disponía que en los estatutos de los partidos políticos se debía garantizar la participación de la mujer y las personas indígenas en la postulación de

las candidaturas. Esta obligación se acentuaba en el artículo 169, relativo a que los partidos políticos debían promover, conforme a sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres y de las personas indígenas en la vida política del Estado, propiciando su postulación a cargos de elección popular.

Posterior a ello, ante la necesidad de mantener su identidad y patrimonio cultural, así como revertir la situación de opresión, exclusión de los procesos de toma de decisiones, marginación, explotación, asimilación forzosa y represión de las comunidades indígenas, se aprobó la Ley de Derechos y Cultura Indígena, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 25 de abril de 2009.

Esta ley —elaborada a partir de foros consultivos en los que participaron diversas organizaciones indígenas— reglamentó lo establecido en el artículo 2 de la Constitución local, creándose así el marco jurídico basado en el reconocimiento de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos y las comunidades indígenas, a quienes se les reconoce la libre determinación y autonomía; además, sentó las bases para impulsar la mayor participación y representación política de éstos, en instancias de decisión (Decreto 172, 2009).

En sus artículos reconoció a los pueblos indígenas chontal o yokot'anob, chol, zoque, tzeltal, náhuatl y tzotzil, enunciando los municipios donde estaban asentados (Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, artículo 2). En lo que respecta a su representación, dicha ley reconoce a las autoridades tradicionales indígenas nombradas por las personas de estos pueblos y comunidades, conforme a sus propias costumbres (Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, Artículo 12).

En el catálogo de derechos se puede destacar el reconocimiento de sus figuras de sistema de cargos y otras formas de organización, los métodos de designación de representantes y elección de autoridades, así como la toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; nombrar a sus representantes y elegir a sus autoridades internas.

De igual manera, reconoce el derecho de la juventud indígena a participar en los procesos políticos para el desarrollo de sus pueblos y comunidades. (Ley de Derechos y Cultura Indígena, Artículo 14, fracciones VI, VII, VIII, 23). Por otra parte, la ley en comento establece que los ayuntamientos con población indígena podrán crear unidades, órganos, comisiones o instancias encargados de atender asuntos indígenas (Art. 93).

El resultado de esta faena para homologar en el estado la referida reforma constitucional del 2001, concluyó con la publicación del Catálogo de los Pueblos, Comunidades y Asentamientos Indígenas del Estado de Tabasco por ubicación y municipio. Este instrumento enlistó mil doscientas cuarenta y cinco localidades de

todos los municipios de la entidad, indicando la lengua y número de habitantes indígenas de cada lugar (Decreto 118, 2011)<sup>5</sup>.

En el año 2013 se reformó la Constitución de Tabasco, que comprendió, entre otros aspectos, la incorporación de un catálogo de derechos fundamentales de la población tabasqueña, agrupándolos en un solo artículo, el 2o. constitucional; por lo que el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas que estaban contenidos en ese artículo 2.º se reubicó en el artículo 3.º de la constitución local, sin realizar cambios a su redacción (Considerandos Quinto y Sexto del Decreto 031, 2013:6).

En el artículo 3.º fracción V del texto vigente de la Constitución de Tabasco se reconoce el derecho de las personas indígenas a elegir a sus representantes ante los ayuntamientos, en los siguientes términos:

De acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, elegir en cada pueblo o comunidad a un ciudadano indígena que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Artículo 3.º, fracción V).

Asimismo, la constitución local establece que “las leyes secundarias deberán atender lo señalado en los cuatro primeros párrafos del artículo 2.º de la Constitución Federal para el reconocimiento de pueblos y comunidades indígenas, así como los lineamientos a que se sujetarán los derechos que como tales se les reconoce”, las cuales deberán traducirse en las diversas lenguas indígenas. (Acuerdo CE/2020/022, 2020:70).

Acorde con los cambios trascendentales en materia político-electoral suscitados en 2014, el 2 de julio del mismo año se publicó en el Periódico Oficial de Tabasco una reforma a diversos ordenamientos, tales como la Constitución local, la Ley de Medios de Impugnación y la Ley Orgánica de los Municipios de la entidad, así como la expedición de la nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos de Tabasco (Decreto 118, 2014).

De ellos destaca la reforma al artículo 32 de la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco, puesto que complementa y reafirma “el derecho constitucional de

5 Cabe señalar que en el artículo tercero transitorio del Decreto 118 se ordenó al Congreso del Estado la actualización del *Catálogo de Pueblos, Comunidades y Asentamientos indígenas de Tabasco* conforme al último censo y conteo de población llevado a cabo por el INEGI —es decir, debe actualizarse conforme a los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020—.

los pueblos y comunidades indígenas para elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus representantes, y en el caso específico a quien los represente ante los órganos de gobiernos municipales” (Decreto 118, 2014: 10). El texto vigente del mencionado artículo establece lo siguiente:

[...] en los municipios que cuenten con una población indígena considerable, los ayuntamientos contarán con una Dirección o un Departamento de Asuntos Indígenas para atender o canalizar, con respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que sean de su competencia.

Dicha Dirección o Departamento, según corresponda, estará a cargo de un ciudadano indígena vecino del municipio, que hable y/o escriba el dialecto o lengua de la región de que se trate, quien será electo por los pueblos y comunidades indígenas del municipio, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

[...]

El titular de la dirección o jefatura de departamento de asuntos indígenas tendrá derecho a participar con voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población indígena y sus comunidades en el municipio, así como las demás facultades y obligaciones que señala la presente ley y reglamentos aplicables. El personal de dicha dependencia será preferentemente indígena. (Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, Artículo 32).

Por su parte, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco del 2014 no contempló en su articulado lo relativo a la participación y representación política de las personas indígenas, que ya se reconocía en los ordenamientos que la antecedieron. Por ese motivo, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT) consideró que la nueva ley electoral en la entidad era perjudicial y retroactiva al invisibilizar a las personas indígenas de Tabasco, donde en al menos 113 comunidades indígenas, las elecciones de sus representantes o autoridades se realizaron por usos y costumbres, los cargos de cuarto nivel, tales como delegaciones y jefaturas de sección fueron electos a mano alzada efectuadas en asambleas comunitarias u otras formas que las comunidades emplean consuetudinariamente (Acuerdo CE/2020/022, p. 71).

## A. Primer intento por realizar la consulta indígena

Para garantizar el ejercicio de los derechos políticos electorales de este grupo poblacional, el 7 de julio de 2019, el IEPCT emprendió una serie de acciones, contando con la colaboración de la Oficina de representación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas de Tabasco (INPI), la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH), el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la Subsecretaría del Bienestar para los Pueblos Indígenas, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Comisión de Bienestar Social, Asuntos Indígenas, Atención a Grupos Vulnerables, Adultos Mayores y Personas con Discapacidad del Congreso de Tabasco, los Ayuntamientos de los municipios con mayor presencia indígena y la Universidad Intercultural del Estado de Tabasco (UIET), así como historiadores locales que realizaron un estudio histórico social y una evaluación de la presencia indígena en Tabasco (Anexo 6 del Acuerdo CE/2020/022, 2020).

Ante la ausencia de normativa que regule las consultas y dado que la Ley de Derechos y Cultura Indígena de la entidad no contempla procedimientos consultivos a dicha población, además de reuniones de trabajo con las instituciones mencionadas, se realizaron conferencias y paneles con temáticas sobre la situación estadística de la población indígena en Tabasco y la inclusión de personas indígenas en la postulación de cargos de elección popular. También se desarrollaron recorridos y mesas de diálogo en las comunidades con mayor presencia indígena, donde se les dio a conocer sus derechos político-electorales y se recabaron opiniones de la población originaria sobre la escasa representación ante las autoridades electas en los cabildos (Anexo 7 del Acuerdo CE/2020/022, 2020).

Dichas acciones estuvieron encaminadas a realizar el foro de Consulta libre, previa e informada sobre los derechos de los pueblos indígenas —que se celebraría en abril del año 2020—, ésta última sería determinante para implementar acciones afirmativas a favor de las personas de los pueblos y comunidades indígenas. Fue así como en febrero de 2020 se instaló un comité técnico asesor en el que participaron las instituciones ya señaladas, se elaboró el Protocolo de consulta libre, previa e informada sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas en Tabasco y su participación, así como un cuadernillo de información sobre dicha consulta y la respectiva convocatoria a dicho proceso (Anexos 9 y 10 del Acuerdo CE/2020/022, 2020).

## **B. Acciones afirmativas sin consulta previa**

A pesar de los avances para la realización de la consulta a las comunidades indígenas, la pandemia de Covid-19 impidió su ejecución en la fecha prevista. Tras la adopción de medidas para reducir el desplazamiento y la concentración de personas decretada por el gobierno del estado de Tabasco (Domínguez, 2021:148), el IEPCT determinó la suspensión de actividades presenciales, adoptando el uso de las plataformas tecnológicas y herramientas digitales para trabajar a distancia con la finalidad de privilegiar la salud de todas las personas y prevenir la propagación este virus (Acuerdo CE/2020/011, 2020).

En ese contexto, la interrupción de los trabajos para consultar sobre sus derechos políticos a las personas indígenas en Tabasco no fue la excepción, pues realizarla necesariamente significaba la reunión y concentración de personas, que se traducían en una exposición de alto riesgo ante la contingencia sanitaria del Covid-19 (Domínguez, 2021, p. 150).

No obstante que es obligación de las autoridades consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas o acciones que afecten sus intereses, y que no realizarla constituye una violación al derecho a la consulta previa de dicho grupo vulnerable; con la consulta, el IEPCT no pretendía ejercer ninguna de las situaciones genéricas consideradas de impacto significativo en su vida o entorno señalada en la Tesis XXVII/2016 de rubro: “PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA”, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sino procuraba incluir en la vida política de la entidad la participación de las personas pertenecientes a las culturas chontal, chol, zoque, tzeltal, náhuatl y tzotzil que históricamente han sido discriminadas (Domínguez, 2021, p. 151).

El IEPCT basó su determinación en la sentencia JDC-02/2020 del Tribunal Electoral de Chihuahua, el cual resolvió que, debido a la situación de emergencia sanitaria por el Covid-19, no se podía realizar consultas a comunidades y pueblos indígenas, por lo que vinculó al organismo público electoral de aquella entidad para implementar acciones afirmativas en el proceso electoral 2020-2021, con el fin de hacer efectivos los derechos políticos de las personas indígenas (Domínguez, 2021, p. 151).

En ese sentido, el IEPCT consideró viable la implementación de acciones afirmativas para los comicios del 2021 sin desarrollar una consulta previa a las comunidades indígenas de Tabasco, comprometiéndose a iniciar los trabajos para realizar una nueva consulta a dichas comunidades, tras la conclusión del proceso electoral

2021 (Acuerdo CE/2020/022, 2020, p. 89-90), ello con la finalidad de evaluar e implementar nuevas acciones afirmativas a favor de las personas indígenas:

A fin de lograr su participación efectiva en los procesos electorales venideros, [...] para que, en las candidaturas de los cargos de elección popular, existan medidas afirmativas que permitan coadyuvar a eliminar situaciones de desigualdad para las personas indígenas que aspiren a conformar los diversos espacios tanto dentro del Congreso local, como los ayuntamientos. (Domínguez, 2021:152)

Así, atendiendo la atribución de emitir instrumentos normativos y hacer efectivos los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, el IEPCT culminó esta faena con la creación de los *Lineamientos para garantizar los principios constitucionales de igualdad y no discriminación en las postulaciones de candidaturas a presidencias municipales, regidurías y diputaciones en los procesos electorales*, emitido por el Consejo Estatal del IEPCT mediante el acuerdo CE/2020/022 aprobado el 29 de junio de 2020, contemplando en ellos acciones afirmativas para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de mujeres, juventud y personas indígenas para el proceso electoral local 2021 —instrumento del cual se profundizará en el siguiente apartado—.

No obstante, el hecho de que el IEPCT emprendiera acciones afirmativas sin consulta previa motivó a algunos partidos políticos a promover diversos juicios<sup>6</sup> de apelación en contra del acuerdo CE/2020/022. Al resolver por mayoría, el Tribunal Electoral de Tabasco señaló que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a participar en la vida política de la entidad y que las autoridades deben tomar las medidas necesarias para su inclusión, pero que acuerdo con la tesis XXVII/2016 de la SCJN, esta debe llevarse a cabo siempre que los grupos y comunidades indígenas se vean involucrados en alguna decisión por parte de las autoridades estatales que pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, por lo que, en el caso de Tabasco, se encontró justificado que el instituto electoral local no pudiera realizar la consulta, ya que la acción afirmativa en beneficio de las comunidades y pueblos indígenas no era una medida que causara agravio a su vida o entorno social, pues no se trataba de la pérdida de territorio, el desalojo de sus tierras, reasentamiento, destrucción o contaminación ambiental, agotamiento de recursos para la subsistencia física y cultural, la desorganización y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria o los impactos negativos sanitarios y nutricionales.

6 TET-AP-04/2020-III y TET-AP-05/2020-III.

Por último, el órgano jurisdiccional local sostuvo por mayoría que, debido a la situación de emergencia sanitaria vivida en el 2020 por el virus del COVID 19, lo correcto era hacer una ponderación entre el derecho a la salud y el derecho a la consulta, siendo el derecho a la salud uno de los derechos sociales de carácter primario, pues se encuentra vinculado al derecho a la vida y sin esta no es posible ejercer los demás derechos. Por esa razón, el derecho a la consulta debía ceder frente al derecho a la salud. (TET-AP-03/2020-III y acumulados, Tribunal Electoral de Tabasco, 2020)

Esta resolución del Tribunal Electoral de Tabasco fue impugnada ante la Sala Regional correspondiente a la tercera circunscripción electoral plurinominal del TEPJF con Sede en Xalapa, Veracruz, autoridad que confirmó por unanimidad la determinación del IEPCT, de suspender la consulta previa para privilegiar el derecho a la salud y aprobar una medida favorable para el ejercicio de los derechos políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas (SX-JRC-007-2020, Sala Regional Xalapa, TEPJF).

### **C. Acciones afirmativas a favor de las personas indígenas**

En los Lineamientos para garantizar los principios constitucionales de paridad, igualdad y no discriminación en las postulaciones de candidaturas a presidencias municipales, regidurías y diputaciones en los procesos electorales —en adelante Lineamientos de paridad—, se establecieron acciones afirmativas para personas indígenas y jóvenes con la finalidad de eliminar o reducir la desigualdad entre estos grupos vulnerables y garantizarles una participación real en la vida política del Estado.

Dicha acción afirmativa atendió el número de integrantes en los cargos de elección popular, la proporción total de acuerdo al porcentaje de población indígena, su participación histórica y las etnias existentes en Tabasco (Acuerdo CE/2020/022, 2020:68). Para ello, se tomó como referencia los datos obtenidos por el INPI de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI con relación a la población indígena en Tabasco, a fin de determinar el porcentaje de población indígena presente en esta entidad.

Por su parte, el INPI —conforme a lo establecido en el artículo 2o. constitucional, con relación a la conciencia de la identidad indígena, los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico— determinó tres variables para la identificación de las personas indígenas: 1) número de población, referente a las personas catalogadas como indígenas; 2) hablantes de lenguas, elemento importante y útil para la comunicación entre las personas indígenas, forma parte de sus costumbres y la forma en que comprenden e interactúan en el mundo; y 3) autorreconocimiento, se refiere a las personas que voluntariamente se reconocen como persona indígena y se identifican con rasgos familiares, culturales, emocionales y sociales.

Con las variables —población indígena, hablantes de alguna lengua y autodescripción indígena— el IEPCT elaboró un cuadro de porcentajes de presencia indígena en la entidad (Anexo 4 del Acuerdo CE/2020/022), del cual el municipio de Tacotalpa obtuvo el 31.40% de población indígena y 17.46% de personas hablantes de lenguas indígenas, mientras que en el municipio de Nacajuca resultó el 21.10% de población indígena y 13.07% de personas hablantes de alguna lengua indígena, por lo que, son los dos municipios con el mayor porcentaje de población y hablantes de lengua indígena (Acuerdo CE/2020/022, 2020, p. 68).

Aunque el municipio de Centla únicamente reportó el 10.02% de población indígena y el 3.41% de personas hablantes de alguna lengua indígena, el 56.92% de su población se autorreconocen como indígena, lo que lo coloca por debajo de Tacotalpa con el 59.07% de personas que se autorreconocen indígenas, lo cual, es válido para clasificarlo como un municipio indígena, de acuerdo con la sentencia SUP-REC-028/2019 emitida por la Sala Superior del TEPJF<sup>7</sup>.

Así, el IEPCT impuso a los partidos políticos la obligación de postular candidaturas indígenas que además cumplieran con el principio de paridad, atendiendo a la siguiente metodología (Lineamientos de Paridad, CE/2020/022, artículo 20): en primer lugar, determinó la presencia de personas indígenas en la entidad. Después de un estudio sobre la presencia de población indígena en Tabasco, se determinó que existen personas indígenas en cada uno de los diecisiete municipios que conforman el Estado. Sin embargo, Tacotalpa y Nacajuca —primero y segundo lugar, respectivamente— fueron los dos municipios que obtuvieron, mayor porcentaje de población indígena tomando en cuenta los criterios de población y hablantes de lenguas indígenas. En tercer lugar, Centla, que obtuvo el mejor porcentaje de personas que se auto reconocen indígenas.

Seguidamente, se consideró el número de postulaciones de los ayuntamientos, consistente en realizar de manera obligatoria, al menos, una postulación de candidato(a) indígena en las planillas de regidurías de mayoría relativa en los municipios de Tacotalpa, Nacajuca y Centla. Lo anterior, no impedía a los partidos políticos postular otros candidatos (as) indígenas en cualquiera de los municipios restantes, siempre y cuando se garantizaran los municipios mejor calificados.

También, se determinó el número de postulaciones de las diputaciones. Para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos estuvie-

7 En la sentencia SUP-REC-028/2019 del TEPJF, la autoridad determinó que el criterio poblacional no es el único criterio aplicable para realizar acciones afirmativas a favor de pueblos y comunidades indígenas, sino que también debían tomarse en cuenta las circunstancias existentes en las entidades federativas, entre ellas, el número de integrantes al cargo de elección, la población total en relación con el porcentaje de población indígena y su participación histórica. Además, mencionó que si bien existen municipios indígenas en sentido estricto también existen aquellos municipios en sentido amplio, compuestos por población indígena minoritaria [pero con un alto sentido de pertenencia a una comunidad indígena].

ron obligados a postular, al menos, una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de los distritos pertenecientes a Tacotalpa, Nacajuca y Centla.

En cuanto a las listas de candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional, los partidos tuvieron libertad para registrar fórmulas de candidaturas indígenas, pero sí lo hacían, tal acción no los eximía de la obligación de postular una fórmula de regiduría por mayoría relativa.

Para las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos tuvieron la obligación de postular al menos una fórmula integrada por personas indígenas en cualquiera de las dos circunscripciones. Esto con la finalidad de garantizar por esta vía el acceso de las personas indígenas a estos cargos de elección popular.

Es importante mencionar que las postulaciones que el instituto electoral estableció de manera obligatoria no fueron limitativas, ya que los partidos políticos tuvieron libertad para incluir más candidaturas indígenas en las postulaciones que realizaron por ambos principios y en su revisión, el IEPCT aplicó en todo momento una perspectiva intercultural.

Respecto a la autoadscripción, el artículo 21 de los Lineamientos de paridad las describe de dos formas. La primera es simple entendida como la manifestación expresa de auto identificarse como perteneciente a un grupo étnico, es decir, la identidad cultural de una persona. La segunda, calificada, es el reconocimiento jurídico de pertenencia de una persona a una comunidad culturalmente diferenciada, que debe ser demostrado con medios de prueba.

En el caso de las postulaciones compuestas por personas que se autoadscribieron indígenas, fue necesario que presentaran documentos que acreditaran su vínculo con la comunidad que pretendían representar y, de esta manera, garantizar que eran pertenecientes a una comunidad indígena. Los documentos que los partidos políticos pudieron presentar para comprobar la calidad indígena de las personas que pretendían postular fueron de manera enunciativa más no limitativa:

- a) Que haya prestado en algún momento servicios o actividades comunitarias, desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, participado en la organización de las ceremonias o actividades tradicionales, o que haya sido elegido como autoridad comunitaria, en base al sistema de usos y costumbres de la población o distrito por el que pretenda ser postulada la persona.
- b) Que sea participe en reuniones de trabajo, destinadas a mejorar la comunidad o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena por el que pretende ser postulado.
- c) Que sea representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones, o cualquier otra

actividad en la que se verifique que aquella persona que se postula como indígena tiene un vínculo con la comunidad o pueblo que represente dentro de una contienda electoral.

- d) Cualquier otra documental amplia, que avale cualquiera de las anteriores circunstancias y que tenga como fin acreditar la relación de la persona candidata ante un determinado grupo o lugar de personas indígenas, estas serán revisadas por el Instituto Electoral de forma casuística y bajo una perspectiva intercultural. (Lineamientos de Paridad, CE/2020/022, p. 16-17).

Tales documentales pudieron ser expedidas por las autoridades indígenas correspondientes a las comunidades o pueblos indígenas que se pretendieron representar, y a falta de este documento, el IETPCT procedería conforme el procedimiento<sup>8</sup> previsto en el artículo 35, numerales 1 y 2, 36, 39 y 43 de los Lineamientos de Paridad y artículo 186, numerales 5 y 6 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Para ello, IEPCT elaboró las *Cédulas de información municipal sobre la población indígena de Centla, Nacajuca y Tacotalpa*, que sirvieron para auxiliar en la verificación del vínculo comunitario indígena de las personas que se registraran como candidatos y, posteriormente, emitir el dictamen sobre la calidad indígena de las personas que los partidos políticos postularan para cumplir con las acciones afirmativas a favor de la población indígena en el proceso electoral local 2021 (Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPCT, 2020).

El 18 de febrero de 2021, el Consejo Estatal del organismo electoral de Tabasco aprobó el acuerdo CE/2021/016 por el que se emitieron los *Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la asignación de las diputaciones que integrarán la legislatura local y regidurías que conformarán los ayuntamientos del estado, por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2020-2021*, en cuyo artículo 19 estableció realizar los ajustes necesarios para lograr la integración paritaria de los ayuntamientos y el congreso del Estado, para dar preferencia a las mujeres indígenas que se postularán por el principio de representación proporcional por los partidos políticos:

8 Este procedimiento consistió en hacer un primer requerimiento a los partidos políticos y fijar un plazo de 48 horas para que subsanaran tal omisión, en caso de hacerlo de manera defectuosa, el Consejo Estatal podría imponer una amonestación y hacer un segundo requerimiento, concediendo 24 horas para su cumplimiento. Después de esto, si no se satisfacía el último requerimiento, lo procedente era registrar únicamente las postulaciones que fueran subsanadas. Pero si aquella planilla registrada de manera incompleta resultaba ganadora, el Instituto Electoral podía realizar la asignación de aquel espacio para garantizar el acceso real de las personas indígenas. (Artículo 35 numerales 1 y 2, 36, 39 y 43 de los Lineamientos de paridad, Acuerdo CE/2020/022)

[...] en los casos en los que las fórmulas de candidaturas que fueron propuestas por los partidos políticos por el principio de mayoría relativa, no alcancen el triunfo respectivo; si tales partidos son objeto de ajuste, con el fin de lograr la paridad en la totalidad del órgano colegiado, es decir, debe sustituirse a una persona del género masculino postulado mediante el principio de representación proporcional para lograr la paridad total, tendrán preferencia para ser consideradas en ese ajuste, las mujeres que revistan la calidad de indígenas, sin importar el lugar en el que aparezcan en las listas respectivas.

Es decir, que si de las listas de candidaturas relativas al principio de representación proporcional, se advierte la existencia de una mujer con calidad indígena, esta tendrá preferencia incluso respecto a las demás mujeres que conforman la lista, al momento de efectuarse la sustitución con el fin de lograr la paridad en la integración del de gobierno. (Acuerdo CE/2021/016, 2021, p. 24-25).

Cabe señalar que no fue necesario aplicar esta acción afirmativa, dado que en el proceso electoral 2021 se alcanzó la paridad de manera natural en la integración del congreso y en los ayuntamientos, conforme a los Lineamientos de paridad establecidos en el acuerdo CE/2020/022 (Instituto Nacional Electoral [INE], 2022, p. 477).

#### **D. Reforma político electoral en Tabasco**

El 17 de agosto de 2020 tuvo lugar una importante reforma en materia de paridad y violencia política por razón de género en Tabasco. Entre otras disposiciones, esta reforma también introdujo en la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado, la representación política de los pueblos y comunidades indígenas (Decreto 214, 2020, p. 20).

Fue así como se reconoció el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir —en los municipios con población indígena— a sus representantes ante los Ayuntamientos, y en los mismos términos, la elección de sus autoridades o representantes, conforme a sus normas internas, procedimientos y prácticas tradicionales, con la obligación de preservar los principios de igualdad y paridad de género (Ley Electoral y de Partidos Políticos de Tabasco, Artículo 14 numerales 3 y 4).

## V. Ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas en Tabasco

La participación política de las personas indígenas en Tabasco es casi nula (Acuerdo CE/2020/022, 2020, p. 69). No obstante que la Ley Electoral local no establece obligación alguna de los partidos políticos de promover o procurar una mayor participación de las personas indígenas y afromexicanas en la vida político electoral del estado, concretamente, el derecho a ser votados para los diversos cargos de elección popular (IEPCT, 2022b:5), al menos 4 partidos con registro a nivel nacional promueven la participación de las personas indígenas y afromexicanas en la integración de sus asambleas nacionales, así como la inclusión de los mismos en su militancia (Anexo 5 del Acuerdo CE/2020/022, p. 9-20).

Sin embargo, ha sido a través de acciones afirmativas emprendidas por el organismo público electoral local que se les ha permitido el ejercicio de sus derechos político-electorales. Como resultado de la implementación de las acciones afirmativas a favor de la población indígena, los partidos políticos postularon al menos una fórmula de candidatos o candidatas con calidad indígena, para las diputaciones por el principio de mayoría relativa, en los distritos comprendidos por los municipios de Tacotalpa, Nacajuca y Centla (Acuerdo CE/2021/035:27); asimismo, integraron al menos una fórmula de planillas de regidurías por el principio de mayoría relativa (Acuerdo CE/2021/036, p. 32).

En lo que respecta al registro de candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional, los partidos políticos postularon al menos una fórmula de candidaturas con calidad indígena para contender por estos espacios en cualquiera de las dos circunscripciones electorales (Acuerdo CE/2021/037, p. 34).

En el proceso electoral 2021, se registraron cuatrocientas cincuenta y siete candidaturas para todos los cargos electivos que estuvieron en juego en los municipios de Tacotalpa, Nacajuca y Centla. De ellos, compitieron sesenta y seis personas indígenas a cargos de elección popular —54 mujeres y 12 hombres— (INE, 2022, p. 482).

En ese tenor, en los tres municipios donde se registraron candidaturas indígenas únicamente una joven indígena resultó electa como regidora por el principio de mayoría relativa en el municipio de Nacajuca, y de las treinta y cinco diputaciones locales, solo una persona indígena llegó a ocupar una curul por el municipio de Centla, que, cabe resaltar, obedece a una fórmula juvenil indígena (INE, 2022, p. 482).

## **VI. Participación política de las mujeres indígenas de Tabasco**

### **A. Combate a la violencia política: el caso de la delegada indígena Patricia López Córdova**

El 10 de septiembre de 2019, Patricia López Córdova, mujer, indígena y perteneciente una comunidad de la etnia náhuatl, impugnó ante el Tribunal Electoral de Tabasco la determinación del ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, de no reconocerla como delegada del ejido Felipe Galván del mismo municipio —nombrada el 24 de marzo del año 2019 mediante Asamblea General Comunitaria, para el periodo 2018-2021—, y en su lugar, nombrar al ciudadano Carmen de la Cruz Osorio —designado por el Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, el 29 de marzo de 2019—.

El Tribunal Electoral de Tabasco, al resolver el expediente número TET-JDC-100/2019-II, ordenó al Ayuntamiento de Cunduacán tomarle protesta a la actora y expedirle su nombramiento. Sin embargo, el Ayuntamiento de Cunduacán no acató la orden del tribunal electoral local y la actora tuvo que promover un incidente de inejecución de sentencia. Así, el 17 de diciembre de 2019 el secretario del Ayuntamiento tomó protesta a Patricia López Córdova como delegada del ejido Felipe Galván.

Seis meses después, el 22 de junio de 2020, Patricia López Córdova promovió un segundo juicio ciudadano en contra de la presidenta municipal y demás integrantes del ayuntamiento, pero esta vez, reclamando la omisión de pago de sus dietas, violencia política en razón de género consistente en la obstrucción del desempeño de su cargo como delegada del ejido Felipe Galván de Cunduacán, Tabasco y el desconocimiento de su calidad de indígena.

En esta ocasión, el órgano jurisdiccional local ordenó escindir la demanda únicamente por el tema de violencia política en razón de género y se declaró incompetente, remitiendo la denuncia al Instituto Electoral Local. Inconforme con tal determinación, la actora presentó un medio de impugnación federal ante la Sala Regional del TEPJF con Sede en Xalapa, Veracruz. Esta autoridad ordenó al Tribunal Electoral Local pronunciarse respecto de la violencia política ejercida en contra de la actora, órgano jurisdiccional que declaró inexistente la violencia política en razón de género en contra de la ciudadana Patricia López Córdova.

La actora discrede con el sentido de esta resolución presentó una demanda ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, la cual fue admitida con el número de expediente SX-JDC-350/2020 y turnada a la ponencia de la magistrada Eva Barrientos Zepeda. En su demanda, la actora hizo valer como agravios la vulneración al principio de imparcialidad, la falta de perspectiva de género e interculturalidad al

juzgar, así como una incorrecta aplicación del test de violencia política a que refiere el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género emitido por la SCJN.

De igual manera, manifestó que la autoridad responsable no tomó en cuenta su condición de mujer indígena perteneciente a la etnia náhuatl; que fue destituida del cargo de delegada municipal en el ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, y en su lugar fue impuesto el ciudadano Carmen de la Cruz Osorio; que una vez que pudo tomar protesta como delegada municipal fue ignorada cuando acudió a solicitar algún apoyo para su comunidad al no recibirle las solicitudes que presentó por escrito y si le concedían el apoyo lo hacían a través de Carmen de la Cruz Osorio.

También manifestó haber recibido mensajes de odio y discriminación por parte de la presidenta municipal de Cunduacán, Tabasco y demás integrantes del ayuntamiento, quienes al presentarse en su comunidad manifestaron: “esa vieja no sirve para delegada municipal”, “sólo sirve para dar problemas, ¡demandó a la autoridad municipal!”, “quien debería ser el delegado es el señor Carmen de la Cruz Osorio, él sí sabe mandar”, “para que aprenda esa vieja se le va a aplicar la ley del hielo”, “tiene que entender que quien manda es la autoridad” y “no se le va a perdonar que haya demandado a la autoridad municipal”.

No faltaron las intimidaciones a través de un juez calificador, quien la exhortó a dejar de reclamar sus remuneraciones y apoyos correspondientes, y que en caso de insistir le impondría una medida de apremio.

Del análisis y estudio de los hechos y pruebas presentadas por las partes, la Sala Regional del TEPJF con Sede en Xalapa, Veracruz, determinó que se acreditaron los cinco elementos que configuran violencia política en razón de género establecidos en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF, número 21/2018 de rubro VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES” y “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.

- Primer elemento. La actora era delegada municipal indígena del ejido Felipe Galván, perteneciente al municipio de Cunduacán, Tabasco.
- Segundo elemento. Los sujetos perpetradores de la violencia fueron la presidenta municipal — con quien existió una relación asimétrica de poder, ya que era la máxima autoridad en el municipio— e integrantes del Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco.
- Tercer elemento. Se acreditó que el tipo de violencia ejercido fue simbólica, económica y verbal porque las autoridades denunciadas no aportaron pruebas que controvirtieran los hechos atribuidos por Patricia López Córdova, por lo que incumplieron con la carga de la prueba (SUP-REC-133/2020 y su acumulado). De esta manera, los hechos y las manifestaciones narrados

por la actora en los que expone que fue ignorada, intimidada y presionada para renunciar, al grado que la presidenta municipal de Cunduacán llegó a expresarse de ella en público como una persona que “solo sirve para dar problemas”, adquirieron firmeza y pleno valor probatorio.

- Cuarto elemento. Patricia López Córdova no fue reconocida como delegada municipal, le tomaron protesta porque recurrió a los tribunales electorales, una vez en el cargo le negaron el pago de dietas, omitieron convocarla a sesiones o reuniones como a los demás delegados, le negaron los apoyos solicitados o los concedían a través de otra persona, la intimidaron para que renunciara y dejara de quejarse ante las autoridades jurisdiccionales, actos que fueron claramente obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos político-electorales.
- Quinto elemento. Cuando la actora fue destituida de su cargo se nombró en su lugar a un hombre, la toma de protesta fue hecha en cumplimiento a una resolución jurisdiccional, no le tomó protesta la presidenta municipal, sino el Secretario del Ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, las autoridades municipales manifestaron a la comunidad del Ejido Felipe Galván que Patricia López Córdova no servía para delegada municipal y que Carmen de la Cruz Osorio sí sabía mandar. También pronunciaron mensajes de odio e intimidación, como que “no se le va a perdonar que haya demandado a la autoridad municipal”.

Este análisis permitió a la Sala Regional del TEPJF con sede en Xalapa, Veracruz, confirmar la violencia política en razón de género cometida por la presidenta municipal y demás integrantes del ayuntamiento de Cunduacán, Tabasco, en perjuicio de Patricia López Córdova en su calidad de delegada municipal del ejido Felipe Galván.

Como medidas de reparación integral a la víctima ordenó a los perpetradores abstenerse de realizar acciones u omisiones que tuvieran por objeto molestar, dañar u obstaculizar a la víctima en el ejercicio de su cargo. Además, solicitó a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado de Tabasco brindar a Patricia López Córdova una especial protección a fin de evitar situaciones que pudieran poner en riesgo su integridad o vida y ordenó al IEPCT inscribir a Nidia Naranjo Cobián en el Registro Estatal de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres (Sentencia SX-JDC-350/2020, 2020:55-67). Esta sentencia marcó un precedente para que en Tabasco se habilitara el citado Registro, en el que actualmente se encuentran inscritas veintidós personas sancionadas por actos de violencia política contra las mujeres en razón de género<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para ampliar información sobre las personas inscritas en el Registro Estatal de Infractores en Materia de Violencia Política contra las Mujeres consulte el enlace puesto en las fuentes de información.

## B. Iniciativa afromexicana en Tabasco

En Tabasco, los derechos humanos de las personas afromexicanas no están protegidos integral, plena y efectivamente, resultado de la falta de reconocimiento jurídico y social. La presencia del 1.6% de personas afromexicanas en la entidad hace necesario que se cuente con un marco jurídico que proteja a la comunidad de afrodescendientes o afromexicanos visibilizándolos en todos los sectores sociales —incluida su participación en la vida pública del estado—, en un contexto libre de discriminación y violencia.

En ese orden de ideas, el 6 de abril de 2022, la diputada indígena Isabel Yazmín Orueta Hernández presentó ante el Congreso de Tabasco la iniciativa con proyecto de Decreto por el que adiciona un apartado al artículo 3.º de la Constitución local, para homologarlo en los términos del artículo 2.º apartado C de la Constitución Federal.

En la exposición de motivos se señala que “la invisibilidad que sufren los afrodescendientes en el país facilita la violación de sus derechos y libertades, de este modo aumenta su vulnerabilidad, se fomenta su exclusión y la discriminación que viven para hacer efectivos sus derechos.”

La iniciativa presentada por la legisladora indígena busca que Tabasco se encuentre a la vanguardia en protección a derechos humanos y visibilizar a las personas afromexicanas, evitar la discriminación motivada por el color de piel, rasgos fisionómicos y cabello característicos de la población afrodescendiente, y que, a partir de su reconocimiento constitucional, se pueda implementar políticas públicas para su inclusión en todos los ámbitos de la entidad (Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el Apartado A, al artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia de pueblos y comunidades afromexicanas, 2022, pp. 3-7).

## VII. La consulta indígena y afromexicana en Tabasco

En atención a la obligación de consultar previamente a las comunidades indígenas (Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del TEPJF), el organismo público local electoral de Tabasco dio continuidad a aquella faena que, como se puntualizó en los apartados que anteceden, comenzó desde el 2019, pero fue interrumpida por la pandemia de Covid-19 en el año 2020, plasmándose como un compromiso en el acuerdo CE/2020/022: celebrar la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afromexicanas, y su participación en el proceso electoral local ordinario 2023-2024 en Tabasco.

En noviembre de 2021 el IEPCT dio los primeros pasos rumbo a la celebración de la consulta a las personas indígenas en Tabasco con relación a sus derechos político-electorales. En esa oportunidad, quienes integran el Consejo Estatal del organismo electoral y el Comité Técnico Asesor comenzaron a delinear los trabajos que se seguirían para escuchar las opiniones y propuestas de las comunidades originarias y que esto redundara en una representación política incluyente en Tabasco.

En ese camino hacia la consulta de pueblos originarios del estado, el INPI y el INEGI dieron a conocer los resultados del último censo de población —como se indicó en el cuadro 1— de los dos millones cuatrocientos dos mil quinientas noventa y ocho personas que habitan en Tabasco, el 21.36% de la población se autoadscribe como indígena, el 6.47% representa la población indígena de la entidad, el 4% es hablante de lengua indígena y 1.6% de la población total del estado se reconoce como afroamericana o afrodescendiente.

Dichos resultados fueron alentadores, pues todo indicaba que, durante la última década, Tabasco recuperó el orgullo por sus raíces ancestrales, reflejado en el incremento de los hablantes de lengua indígena en la entidad en un 46.8%, también la población indígena aumentó en un 33.47%. En trece municipios de la entidad hubo incremento de entre 7.53% hasta el 245%; lo que se tradujo en la recuperación del orgullo de la herencia cultural de las comunidades originarias.

La aparición de este nuevo escenario exigía consultar las opiniones y propuestas no solo de las comunidades y pueblos indígenas, sino también de la población afroamericana, a través de mecanismos de participación que harán posible el acercamiento, el diálogo, la toma de acuerdos respecto de su participación y representación de manera proporcional al número de cargos en el congreso local y en los ayuntamientos.

Para hacer realidad este proceso consultivo, el IEPCT debía contar con asesoría, orientación e información para la adecuada preparación y el correcto desarrollo de este, aunado a ello, se encontraba el reto de establecer el diálogo directo y alentar la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos de la entidad (Acuerdo CE/2022/011).

Por ello, el 21 de febrero de 2022 se instaló el Comité Técnico Interinstitucional, integrado por el INPI, la CEDH, la UIET, el INEGI, el TET y la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del IEPCT. Dicho comité tuvo la encomienda de desarrollar y aprobar diversos instrumentos, como el protocolo para el desarrollo de la consulta y su propio manual de aplicación, la convocatoria para la celebración del proceso consultivo, el cuadernillo de información para la reflexión, el debate y consenso de las opiniones de los participantes de la consulta con sus respectivas hojas de preguntas, materiales disponibles en español como su corres-

pondiente traducción a las lenguas yokot'an, chol, náhuatl, tzotzil, tzeltal y zoque (Acuerdos CE/2022/011, CE/2022/018 y CE/2022/019).

Tras la emisión de la convocatoria para la consulta indígena y afromexicana en Tabasco, el 15 de julio de 2022 dio inicio la fase informativa, en la que el IEPCT organizó diecisiete reuniones informativas para entregar más de un millar de invitaciones de manera personal a las representaciones y autoridades de las comunidades indígenas de toda la entidad, tales como delegadas/os municipales, jefas/es de sector, subdelegadas/os municipales, coordinadoras/es de delegadas/os, subcoordinadoras/es de delegadas/os, comisarias/os ejidales, síndicos, regidoras/es, coordinadoras/es de centro integrador, directores de asuntos indígenas.

Las convocatorias entregadas se acompañaron con protocolos, cuadernillos de la consulta y hojas de preguntas con los temas a consultar. Para darle mayor alcance a este proceso, muchas convocatorias fueron colocadas en los centros integradores y se dispuso de difusión en los medios de comunicación, las redes sociales y a través de perifoneo a lo largo de setecientas cincuenta y cinco localidades indígenas tabasqueñas.

Con dicha documentación en manos de la población a consultar, comenzó la fase deliberativa; la información —en lenguaje comprensible y traducido a las lenguas indígenas representativas de Tabasco— sirvió para orientar el análisis y la reflexión de los cinco ejes temáticos sobre los que versarían los foros municipales.

La fase consultiva tuvo lugar en trece municipios tabasqueños<sup>10</sup> durante los meses de agosto y noviembre de 2022. En ella participaron más de mil setecientas personas de autoadscripción indígena, afromexicana y hablantes de lengua indígena<sup>11</sup>, de todas las edades —desde juventudes hasta personas adultas mayores—, provenientes de cuatrocientas diecisiete localidades indígenas de Tabasco.

Todas ellas integraron las cinco mesas de trabajo donde expusieron sus opiniones y elaboraron propuestas respecto a 1) los cargos de elección popular en los partidos políticos; 2) la participación en las instituciones electorales locales; 3) la participación política de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; 4) la juventud y su integración política en los procesos electorales en la entidad, y 5) las candidaturas independientes indígenas y afromexicanas a diferentes cargos de elección popular.

Al término del consenso, los mismos participantes eligieron a sus representantes por cada mesa temática, quienes acudieron al foro estatal celebrado en Villaher-

10 Los foros municipales de la consulta indígena y afromexicana se celebraron en los municipios de Jalpa de Méndez, Nacajuca, Huimanguillo, Centla, Cárdenas, Cunduacán, Comalcalco, Macuspana, Jonuta, Balancán, Tacotalpa, Tenosique y Centro.

11 El informe final de la consulta indica que participaron mil seiscientos siete personas que se autoadscriben como indígenas, ciento treinta y tres afromexicanas, y trescientos treinta y cinco hablantes de yokot'an, náhuatl, cho'ol, zoque, tzeltal, tzotzil y chinanteco (IEPCT, 2022b).

mosa, la capital de Tabasco, el 14 de noviembre de 2022, con el propósito de integrar las propuestas recabadas en los 13 foros municipales.<sup>12</sup> Dicho foro fue el espacio propicio para la discusión de todas las propuestas que surgieron en los foros municipales, con estas, quienes integraron el Comité de Seguimiento de la consulta, determinaron y formularon las propuestas finales, que, llegado el momento, darán vida a las acciones afirmativas que formule la autoridad electoral (IEPCT, 2022b:129).

A la fecha, 14 de diciembre de 2022, los trabajos consultivos se concluyen con la celebración del foro estatal donde se dan a conocer los resultados la consulta indígena y afroamericana (IEPCT, 2022b). Con posterioridad, estos resultados serán turnados a la autoridad electoral para que se presenten de forma sistematizada, y sirvan de insumo a los acuerdos que se tomarán para determinar la viabilidad de las acciones afirmativas a emprender en favor de las comunidades indígenas y afroamericanas de Tabasco.

A continuación, se sintetiza el sentir y pensar de las personas que participaron en los foros consultivos, conforme a las cinco mesas de trabajo en las que intervinieron (IEPCT, 2022c):

### **A. La representación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los cargos de elección popular en los partidos políticos**

Las personas indígenas que participaron en la mesa 1 de la consulta propusieron que, para que sea efectiva su representación dentro de los partidos políticos, las candidaturas indígenas deberían ser designados mediante asambleas comunitarias, acreditando no solo ser originarias de la comunidad, sino también hablar y escribir en lengua indígena. En lo que concierne a las acciones a emprender para que, tanto personas indígenas como afroamericanas estén realmente representados en los cargos de elección popular, coincidieron en que los comités indígenas deberían capacitar a un líder indígena que los represente en los partidos políticos; además de proponer como primer filtro, la autoadscripción calificada aplicable en la participación de las asambleas comunitarias.

Respecto de la apertura de espacios de participación activa de comunidades indígenas y afroamericanas dentro de los partidos políticos, consideraron la creación de secretarías indígenas, encabezado por una persona de la comunidad indígena, así como la modificación de sus estatutos para la formación de cuadros políticos y empoderar candidaturas indígenas. La población participante consideró que los

<sup>12</sup> Para dar certeza al proceso consultivo, veinte personas provenientes de Tabasco, Chiapas y Veracruz se acreditaron como observadoras, quienes se encargaron de prestar atención al desarrollo de ésta. Por su parte, representantes de partidos políticos y medios de comunicación dieron seguimiento a dicha consulta.

partidos políticos están obligados a impulsar la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, porque están conscientes de que es su derecho ser incluidos en todos los ámbitos de la vida pública, además de ser una obligación constitucional y para saldar la deuda histórica con sus comunidades.

## **B. Participación de las personas indígenas y afromexicanas en las instituciones electorales de Tabasco**

Quienes participaron en la mesa 2, manifestaron que, para ampliar la participación de las personas indígenas y afromexicanas en los espacios de toma de decisiones de los institutos electorales locales, deberían garantizar su participación como consejeros electorales distritales en el distrito al que pertenezcan.

Consideraron que los institutos electorales locales deberían capacitar, mediante talleres, conferencias, asesorías y campañas de sensibilización sobre sus derechos político-electorales a las personas indígenas y afromexicanas, directamente en sus comunidades. Dentro de las propuestas presentadas por la población consultada, insistieron en la consejería electoral de origen indígena para mejorar la colaboración de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con el instituto electoral local. Asimismo, sugirieron la apertura de espacios dentro del instituto electoral local para contar con traductores de lengua indígena y módulos de información al que puedan acudir para conocer los alcances de sus derechos políticos electorales.

## **C. La participación política de las mujeres en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**

Para que las mujeres indígenas y afromexicanas participen en asuntos políticos electorales en su comunidad, las personas que acudieron a la consulta demandaron campañas de información y sensibilización sobre sus derechos políticos electorales, así como talleres y foros para identificar a las lideresas de cada comunidad indígena. Además, propusieron la creación de un comité de mujeres indígenas y afromexicanas para fortalecer la identidad cultural.

La población consultada considera que las autoridades electorales deberían compartir información en lengua materna sobre temas político-electorales dirigidos a las mujeres indígenas y afromexicanas, capacitarlas y asesorarlas sobre la violencia política de género, e invitarlas a participar en diferentes eventos para socializar y conocer el ámbito político donde buscan desenvolverse.

De igual manera, consideran que, para que las mujeres indígenas y afromexicanas tengan mayor participación política, se debería involucrarlas directamente en el quehacer político, identificando a las lideresas de los pueblos y comunidades y que

sean ellas quienes alienten a más mujeres a tomar partido en los asuntos públicos. Opinaron que se debe conceder más espacios de toma de decisiones a las mujeres indígenas y afro mexicanas porque tienen la capacidad de tomar decisiones, conocen las necesidades de la comunidad y su estilo de vida, y pueden aportar ideas y experiencias para el desarrollo de esta.

#### **D. La juventud y su integración política en los procesos electorales en la entidad**

Para ampliar las oportunidades de participación en la vida política de la juventud indígena y afro mexicana en la comunidad, propusieron la apertura de espacios en plataformas y estructuras de los partidos políticos, formar parte de los comités de las comunidades, y capacitación para la formación política con miras a ocupar un cargo electivo.

#### **E. Candidaturas independientes indígenas y afro mexicanas a diferentes cargos de elección popular**

En lo que atañe a las candidaturas independientes, la población consultada considera que éstas impulsan la participación política en los cargos de elección popular de la población indígena, porque la postulación es respetuosa de los usos y costumbres, generándoles confianza para la preservación de su identidad cultural y un mayor acercamiento a los problemas y necesidades de la comunidad.

### **VIII. Conclusiones**

A lo largo de estas páginas hemos podido conocer el origen y la causa de la desaparición de los pueblos y comunidades indígenas, así como el camino que han recorrido para el reconocimiento de sus derechos político-electorales, entre los que se encuentran, el derecho a elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y costumbres a sus representantes, así como postularse y acceder a algún cargo de elección popular. Para ello, fue necesario reformar principalmente la constitución mexicana, la constitución local de Tabasco y algunas de las leyes secundarias.

Sin embargo, a falta de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, y ante la proximidad del proceso electoral ordinario del año 2021, el instituto electoral de Tabasco, a fin de garantizar la participación política de las personas indígenas emitió acciones afirmativas que favorecieron la postulación de personas indígenas en las candidaturas a presidencias, municipales, regidurías y diputaciones, obteniendo como resultado de la elección celebrada en junio de 2021,

una regidora indígena por el principio de mayoría relativa y una diputada indígena que además pertenece a la cuota joven.

El Instituto Electoral de Tabasco también combatió la violencia política generada en contra de las mujeres indígenas y puso en funcionamiento el Registro Estatal de Personas Sancionadas en materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género. Además, una vez terminado el proceso electoral de 2021, puso en marcha el desarrollo de la consulta para la implementación de acciones afirmativas a favor de las personas indígenas que tuvo como objetivo escuchar las inquietudes y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos —cuyos resultados no se abordan en este libro, puesto que actualmente, la consulta se encuentra en su etapa final— y que tienen como objetivo lograr una mayor participación política de estos grupos históricamente discriminados en el proceso electoral ordinario próximo a realizarse en el 2024.

## Fuentes de información

- Cabrera Bernat, C.A. (2011). “Términos: el territorio perdido. Formación de los límites orientales de la provincia de Tabasco”. En Capdepont Ballinas, J.L. (Coord.) *La defensa de Tabasco 1600-1717. Memoria a favor de la provincia de Tabasco en la Nueva España*. (3ª. edición, pp. 75-86). Grupo DG.
- Cabrera Bernat, C.A. (1992). *La población de Tabasco, 1523-1794* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. *Cédulas de información municipal sobre población indígena. Centla, Nacajuca y Tacotalpa*. Proceso electoral local 2020-2021.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022. Vigente.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1919, 5 de abril). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Última reforma aprobada mediante Decreto 303 de fecha 26 de agosto de 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado Extraordinario número 222. 29 de agosto de 2021. Vigente.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1925, 14 de marzo). Decreto número 9 del seis de marzo de 1925, *Decreto por el que se concede a las mujeres tabasqueñas el derecho a votar y ser votadas*. Periódico Oficial del Estado de Tabasco, número 75, 2ª. época.

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1996, 28 de diciembre). Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tabasco. Abrogado en 2008. No vigente.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2003, 15 de noviembre). *Decreto 232 por el que se reforma la constitución local en materia de pueblos y comunidades indígenas*. Publicado en el suplemento C al Periódico Oficial del Estado de Tabasco número 6385
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2003, 03 de diciembre). Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Última reforma aprobada mediante Decreto 299 de fecha 16 de julio de 2021, publicado en el Periódico Oficial del Estado número 8230 “F” de fecha 21 de julio de 2021. Vigente
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2009, 25 de abril). *Decreto 172 por el que se aprueba la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco*. Publicada en el suplemento C al Periódico Oficial del Estado de Tabasco 6953.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2011, 27 de agosto). *Decreto 118 por el que se aprueba el catálogo de los Pueblos, Comunidades y Asentamientos Indígenas del Estado de Tabasco*. Publicado en el suplemento L, al Periódico Oficial del Estado 7197.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2013, 13 de septiembre). *Decreto 031 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco Extraordinario No. 84.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2014, 02 de julio). *Decreto 118 por el que se expide la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco*. Publicado en el Suplemento C al Periódico Oficial del Estado No. 7494.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2017, 5 de julio). Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco. Última reforma mediante Decreto 089 de fecha 11 de mayo de 2017.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2020, 17 de agosto). Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Última reforma aprobada mediante Decreto 214, publicado en el Periódico Oficial del Estado Extraordinario No. 174.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2020, 17 de agosto). *Decreto 214* publicado en el Periódico Oficial del Estado Extraordinario No. 174.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco (2022). Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el Apartado A, al artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia de pueblos y comunidades afro-mexicanas.

- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2020, 20 de marzo). Acuerdo CE/2020/011 por el cual se implementan medidas de contingencia y prevención, así como la suspensión de los plazos y términos, con motivo de la pandemia causada por el virus Covid-19.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT) (2020, 29 de junio). Acuerdo CE/2020/022 mediante el cual se aprueban los Lineamientos para Garantizar los Principios Constitucionales de Paridad, Igualdad y No Discriminación en las Postulaciones de Candidaturas a Presidencias Municipales, Regidurías y Diputaciones para los Procesos Electorales. 29 de junio de 2020. Consejo Estatal del IEPCT.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 18 de febrero). Acuerdo CE/2021/016 por el que se establecen los Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género y no discriminación en la asignación de las diputaciones que integrarán la legislatura local y regidurías que conformarán los ayuntamientos del estado, por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2020-2021.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 18 de abril). Acuerdo CE/2021/035 sobre la procedencia de las solicitudes de registro supletorio para las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, postuladas por los partidos políticos en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 18 de abril). Acuerdo CE/2021/036 sobre la procedencia de registro supletorio para las candidaturas a presidencias municipales y regidurías por el principio de mayoría relativa, postuladas por los partidos políticos en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. 18 de abril de 2021. Consejo Estatal del IEPCT.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 18 de abril). Acuerdo CE/2021/037 sobre la procedencia de las solicitudes de registro para las candidaturas a diputaciones locales por el principio de representación proporcional, postuladas por los partidos políticos en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 18 de abril). Acuerdo CE/2021/038 sobre la procedencia de las solicitudes de registro para las candidaturas a regidurías por el principio de representación proporcional, postuladas por los partidos políticos en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. 18 de abril de 2021. Consejo Estatal del IEPCT.

- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 13 de junio). Acuerdo CE/2021/074 mediante el cual realiza la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional con base en los resultados obtenidos en los cómputos de circunscripción plurinominal del proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2021, 13 de junio). Acuerdo CE/2021/075 por el que se realiza la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, con base en los resultados obtenidos en los cómputos de las elecciones de presidencias municipales y regidurías del proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022, 31 de marzo). Acuerdo CE/2022/011 mediante el cual se aprueba el Protocolo de Consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afro mexicanas y su participación en el proceso electoral local ordinario 2023-2024.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022, 31 de marzo). Acuerdo CE/2022/018 mediante el cual se aprueba el manual para la aplicación del Protocolo de Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afro mexicanas y su participación en el proceso electoral ordinario 2023-2024.
- Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022, 31 de mayo). Acuerdo CE/2022/019 mediante el cual se aprueba el Cuadernillo de información para el foro y la convocatoria para la Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afro mexicanas y su participación en el proceso electoral ordinario 2023-2024.
- De Gruseppe, Massimo (2011). “El Tabasco racionalista frente a lo indígena: entre laboratorio social y experimentación cultural (1922- 1934)”. *Historia Mexicana LXI*(2), 643-706. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60023583005>.
- Domínguez Arévalo, R.C. (2021). Voluntad y justicia: Aprobación de acciones afirmativas indígenas en Tabasco sin consulta previa a causa de la pandemia. En Hipólito Durán, A. y Morales Martínez G.N. (Coord.), *Pandemia y nuevos paradigmas en la función pública y electoral* (pp. 147-155). Centro Integral de Estudios Profesionales, S.C. Instituto Universitario de Yucatán.
- Eugenio Martínez, M. A. (1971). *La defensa de Tabasco, 1600-1717*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla.

- Galán López, F.J. (2018). “Impacto del proyecto educativo rural en los zoques de Tabasco durante el periodo de Tomás Garrido Canabal (1919-1934)”. *Revista Conjeturas Sociológicas*, VI (15), 107-130. <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/conjsociologicas/article/view/839/760>
- Gurría Lacroix, J. (1978). La población de la provincia de Tabasco durante el virreinato. *Estudios de historia novohispana*, (6), 65-88. <https://novohispana.historicas.unam.mx/index.php/ehn/article/view/3254/2809>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2020). Lineamientos para garantizar los principios constitucionales de paridad, igualdad y no discriminación en las postulaciones de candidaturas a presidencias municipales, regidurías y diputaciones para los procesos electorales (Anexo al Acuerdo CE/2020/022). Vigente durante el proceso electoral local 2020-2021.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022b). *Informe final del Foro de la Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afromexicanas y su participación en el proceso electoral ordinario 2023-2024*. Tabasco: IEPCT.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022c). *Cuadernillo de conclusiones de cada foro de la Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afromexicanas y su participación en el proceso electoral ordinario 2023-2024*. Tabasco: IEPCT.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (2022). Registro Estatal de infractores en materia de violencia política contra las mujeres. <http://iepct.mx/violenciapolitica/>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. *Protocolo de Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente adecuada y de Buena Fe para la implementación de acciones afirmativas sobre los derechos político-electorales de las personas indígenas y afromexicanas y su participación en el proceso electoral ordinario 2023-2024*. Tabasco: IEPCT.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020: Panorama sociodemográfico de Tabasco*. INEGI.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2021). *Localidades Indígenas y Afromexicanas de Tabasco. Estadísticas y Principales Indicadores del Censo 2020* [Diapositiva de PowerPoint]. Oficina de Representación del INPI en Tabasco.
- Instituto Nacional Electoral (2022). *Experiencias y buenas prácticas en la observancia y aplicación del principio de paridad y acciones afirmativas. Proceso electoral federal y concurrente 2020-2021*. INE. <https://www.ine.mx/>

wp-content/uploads/2022/08/Deceyec-experiencias-buenas-practicas-observancia-aplicacion-paridad.pdf.

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018, 3 de agosto). Jurisprudencia 21/2018: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO. Sala Superior del TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015, 8 de octubre). Jurisprudencia 37/2015: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Sala Superior del TEPJF.
- Martínez Assad, C. (2006). *Breve historia de Tabasco*. El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica. <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/tabasco/html/tabasc.html>
- Romo López R.M. (Coord.) (1994). *Historia General de Tabasco. Tomo I Historia Social*. Gobierno del Estado de Tabasco, Secretaría de Educación, Cultura y Recreación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020, 7 de octubre). Sentencia SX-JRC-7/2020. Sala Regional Xalapa del TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020, 20 de noviembre). Sentencia SX-JDC-350/2020. Sala Regional Xalapa del TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019, 20 de febrero). Sentencia SUP-REC-028/2019. Sala Superior del TEPJF.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2020, 14 de agosto). Sentencia SUP-REC-133/2020. Sala Superior del TEPJF.
- Tribunal Electoral de Chihuahua (2020, 4 de mayo). Sentencia JDC-02/2020.
- Tribunal Electoral de Tabasco. (2020, 3 de septiembre). Sentencia TET-AP-03/2020-III y acumulados.
- Tribunal Electoral de Tabasco (2019, 15 de noviembre). Sentencia TET-JDC-100/2019-II.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2016, 19 de febrero). Tesis aislada XXVII/2016: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.
- Velázquez Gutiérrez, M.E. (2006). *Mujeres de origen africano en la capital novohispana, siglos XVII y XVIII*. Instituto Nacional de Antropología e Historia - Universidad Nacional Autónoma de México.



# Derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables en Tamaulipas

Mayra Gisela Lugo Rodríguez<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Población en el Estado de Tamaulipas; III. El Instituto Electoral de Tamaulipas y su Legislación; Fuentes de información.

## I. Introducción

El estado mexicano ha reformado el texto constitucional, ratificando tratados internacionales de derechos humanos, así como creando y adaptando instituciones que respeten y protejan los derechos fundamentales de las comunidades indígenas dentro del contexto nacional. Entre ellos se encuentran los político-electorales, que permiten a los pueblos indígenas elegir a sus representantes a través de sus propias reglas o costumbres.

El artículo segundo de la Constitución nacional hace referencia que, a los pueblos indígenas, se les debe respetar su derecho a elegir quienes serán sus representantes, de acuerdo a sus usos y costumbres y sus propias tradiciones, que determina un derecho político electoral indígena, relacionado con su autonomía para nombrar a sus

1 Contadora pública y maestra en Finanzas, egresada de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Cuenta con cursos y diplomados en evaluación de competencias, cultura cívica y participación ciudadana, así como en derecho electoral, enfoques transversales en la planeación, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas. Se ha desempeñado como titular de la Unidad de Fiscalización, Planeación y Vinculación con el Instituto Nacional Electoral en el Instituto Electoral de Tamaulipas y ha participado en el desarrollo de los Procesos Electorales 2017-2018, 2018-2019, 2020-2021 y 2021-2022. Preside la Comisión permanente de Igualdad de Género y no Discriminación, así como las Comisiones Especiales de Normatividad y Fiscalización.

propias autoridades, a ser votados, a elegir su propio sistema de gobierno, así como a ejercer algún cargo dentro de sus instituciones políticas.

## II. Población en el estado de Tamaulipas

En el caso específico de Tamaulipas, los resultados del Censo de Población y Vivienda del año 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, identificó que la población que vive de dicha entidad federativa asciende a 3,527,735 personas; de las cuales 1,791,595 son mujeres y 1,736,140 hombres; estos resultados ubican al estado en el lugar 14 a nivel nacional por su número de habitantes.

De dicho censo, además, se obtuvo que 22,651 personas mayores de 3 años de edad, hablan alguna lengua indígena.

Identificando como las más habladas a:

- Náhuatl con 11,067 hablantes.
- Huasteco con 5,241 hablantes.
- Totonaco con 2,635 hablantes.
- Zapoteco con 573 hablantes.

En México, debido a su riqueza cultural y étnica, encontramos a la población afromexicana o afrodescendiente quienes son los descendientes de personas provenientes del continente africano que llegaron a México durante el periodo colonial, en épocas posteriores o en la actualidad y que se autorreconocen, como tales por su cultura, costumbres y tradiciones.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2020, poco más del 50% de la población afromexicana se concentra en seis entidades:

- 303,923 viven en Guerrero.
- 296,264 en el Estado de México.
- 215,435 en Veracruz de Ignacio de la Llave.
- 194,474 en Oaxaca.
- 186,914 en Ciudad de México.
- 139,676 en Jalisco.

En ese sentido, es importante referir que en el territorio tamaulipeco existen 43,621 personas que se autorreconocen como afromexicanas o afrodescendientes, lo que representa solo el 1.2% de la población total en el año 2020; ubicando a Tamaulipas en el lugar 28 de nuestro país.

**Tabla 1. Habitantes en el estado de Tamaulipas**

Número de habitantes en el estado (según último censo de 2020)	3,527,735 Habitantes 1,791,595 Mujeres 1,736,140 Hombres
Porcentaje de población indígena y afroamericana (o quienes se auto adscriben) según el último censo o documento oficial	43,621 personas = 1.2%
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta (según último censo de 2020)	0.7%
Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos	Náhuatl 11,067 = 48% Husteco 5,241 = 23% Totonaco 2,635 = 11.63% Zapoteco 573 = 5.52%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

### III. El Instituto Electoral de Tamaulipas y su legislación

El Instituto Electoral de Tamaulipas, en su normatividad interna vigente, cuenta con el Reglamento de Paridad, Igualdad y No Discriminación para la Postulación e Integración del Congreso del Estado y Ayuntamientos de Tamaulipas; que tiene por objeto impulsar, regular, proteger, fomentar así como hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, en materia electoral.

Dicho documento define a los grupos de atención prioritaria como, aquellos grupos de población que enfrentan barreras, que les dificulta el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos y que constantemente son víctimas de actos de discriminación, exclusión y violencia.

En el reglamento en mención se consideran a aquellos grupos que están conformados por personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes, personas indígenas, personas afroamericanas, personas de la diversidad sexual, entre otros.

En definitiva, y con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cuales se han detallado en el presente artículo, Tamaulipas cuenta con porcentajes de un dígito de población que habla una lengua indígena y de población que se autorreconocen como afroamericanas o afrodescendientes.



## **Fuentes de información**

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). Entidad por población, Tamaulipas. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tam/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=28>

# Derechos político-electorales de los pueblos indígenas y equiparables de Tlaxcala

Erika Periañez Rodríguez<sup>1</sup>  
Yedith Martínez Pinillo<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II Antecedentes; III Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afroamericanas en la entidad; a) Porcentaje de población indígena, b) Porcentaje de la población que habla alguna lengua indígena; c) Pueblos indígenas que se identifican en Tlaxcala; IV Contexto de los derechos políticos-electorales de la población indígena; a) Primera sentencia, que detonó en acciones afirmativas; b) Cómo ha evolucionado el ejercicio de los derechos político-electorales a partir de esa acción; V Participación política de las mujeres en las elecciones de titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres; VI. Contexto actual; Consulta a las comunidades por usos y costumbres; VII Conclusiones; Bibliografía y fuentes consultadas.

- 1 Socióloga por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, se ha desempeñado como servidora pública; presidenta municipal de Terrenate en el trienio 2011-2013, secretaria técnica de la Secretaría de Turismo del Estado y, oficial de Registro Civil. Ha realizado voluntariado en la Casa del Migrante “La Sagrada Familia”, fue cofundadora y secretaria del Instituto de Desarrollo del Potencial Humano y Estudios de Género, A.C., es integrante de la Red Cívica MX y de la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex Consejeras Estatales Electorales, A.C. (AMCEE). Actualmente es consejera electoral del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
- 2 Licenciada en Derecho por el Tecnológico de Monterrey. Especialista en Justicia Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue directora de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica de noviembre de 2018 a octubre de 2021, y titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de octubre de 2017 a octubre de 2018, ambos en el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. El 27 de octubre de 2021 fue designada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como consejera electoral del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

## I. Introducción

El presente trabajo muestra el contexto de los pueblos y comunidades indígenas en Tlaxcala, de las comunidades equiparables que eligen a su presidente o presidenta de comunidad a través del sistema de usos y costumbres, en el ejercicio de sus derechos político-electorales; se parte de los antecedentes que dan cuenta de la presencia de poblaciones antes de la Conquista en el territorio que hoy ocupa nuestra entidad federativa.

En 2014 la reforma político electoral crea el sistema nacional electoral, en 2015 el Congreso del Estado da vida jurídica al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, es en esta reciente época que el avance de los derechos político-electorales de las mujeres y de los grupos de población históricamente subrepresentados han sido notorios. En el presente trabajo se da cuenta de información estadística, de juicios de la ciudadanía que exige el ejercicio a cabalidad de sus derechos, de los resultados de la acción afirmativa implementada en la postulación de candidaturas de personas autoadscritas como indígenas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

En Tlaxcala destaca la organización político-administrativa a través de su cuarto orden de gobierno, las presidencias de comunidad. La vía de acceso al cargo de presidente o presidenta de comunidad es a través de usos y costumbres, partidos políticos y candidaturas independientes. En este contexto comunitario, de forma particular, la participación política de las mujeres tiene sus retos y desafíos, en el apartado correspondiente, se presenta el contexto, estadísticas y porcentajes que dan cuenta de la subrepresentación de las mujeres. Aunado a lo anterior, se presenta información del proceso de consulta a las 94 comunidades que eligen a su autoridad por usos y costumbres, respecto del reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, el contenido de la consulta, antecedentes del reglamento y materia de la consulta, finalmente, se presentan conclusiones de los avances, retos y oportunidades para garantizar el ejercicio de los derechos político electorales de la ciudadanía tlaxcalteca

El presente ensayo se realizó de forma colaborativa por integrantes de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, con la finalidad de contribuir al panorama nacional del estado en que se encuentra la participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas del país y comunidades equiparables.

## II. Antecedentes

El vestigio arqueológico más antiguo encontrado en Tlaxcala pertenece a la punta de una flecha y tiene una antigüedad de 10 mil años. De esta forma, es posible afirmar

que en el Valle de Tlaxcala-Puebla los primeros asentamientos humanos datan del año 8 000 a. C.

Una de las primeras culturas en establecerse fue la olmeca-xicalanca que provenía de la Cuenca de México; quienes sometieron a la población de Cholula y posteriormente se desplazaron al territorio de Tlaxcala. De acuerdo con el historiador Diego Muñoz Camargo, esta cultura se estableció en Texoloc, Mixco y Xiloxochitla, Tenayacac, en la sierra de Huexotzingo. Su capital fue Cacaxtla (1986, p. 32).

En el año 1000 a.C., alrededor de 40 mil personas ocupaban unos 150 pueblos en las laderas occidentales de La Malinche y la cuenca del río Zahuapan, pero del 400 a.C. al 200 d.C., la población aumentó considerablemente.

Posteriormente, llegó a Tlaxcala entre el año 700 y 100 d. C. la cultura tolteca. Sin embargo, vivieron dominados por los olmecas-xicalancas hasta que llegaron los otomíes provenientes del Estado de México y se aliaron con los primeros. Como agradecimiento, la población otomí recibió las tierras que actualmente se encuentran en Atlangatepec, Hueyotlipan, Tecoac, Huamantla, Ixtenco, Atlhuetzia y Xaltocan.

A partir del año 1348 d. C. comenzó la invasión de los texcaltecas, una de las tribus que provenían de Chicomoztoc o el “lugar de las siete cuevas”. Se instalaron en la sierra de Tepectipac y desde ahí fundaron su ciudad llamada “Tlaxcallan”. La lengua náhuatl era entonces la que más se hablaba en Tlaxcala, pero no la única, tal como ocurría en otras partes del altiplano central. Posteriormente, fundarían los cuatro señoríos: Tepectipac, Tizatlán, Quiahuiztlán y Ocoteluco (Muñoz Camargo, 1986, p. 34).

Estos señoríos quedaron cercados por el Imperio Azteca, durante 60 años sus pobladores carecieron de algodón, oro, plata, plumas, cacao y sal. Por esta razón, Tlaxcallan se convirtió en el refugio de otros pueblos dominados por los mexicas; siguiendo a Muñoz Camargo tal fue el caso de Nezahualcóyotl, señor de Tezcoco, y la población de Chalco, quienes fueron expulsados por los mexicas; éstos se asentaron en Tepeyanco (1986, p. 41), en las inmediaciones de la laguna de Acuitlapilco.

Después de la Conquista, España encomendó a la población tlaxcalteca la colonización del norte de los territorios conquistados. En 1591 Luis de Velasco y el Cabildo tlaxcalteca acordó que cada señorío debía participar en la colonización de determinadas regiones: a Tepeticpac le correspondió San Luis Potosí, Quiahuiztlán fue a Jalisco, Ocotelulco a Nayarit y Tizatlán a Coahuila. La última fundación hecha por pobladores tlaxcaltecas fue en “San Juan de Nueva Tlaxcala, en Nuevo León, en 1801” (Luna Ruíz, 2007, p. 23).

En la Colonia, uno de los privilegios que tuvo la población tlaxcalteca fue el reconocimiento como “República de Indios”, que tenía un ayuntamiento autónomo que pertenecía exclusivamente a los indígenas. La organización indígena se respetó, pero se combinó con la estructura medieval española: primero se encontraba el

gobernador, quien era elegido de un total de 220 representantes de cada pueblo. Después el cabildo, donde se encontraban representantes de los cuatro señoríos. Posteriormente los tlahtoques, señores de los pueblos, luego los alguaciles y tlaxicales, que recogían tributos (Luna Ruiz, 2007, p. 25).

Durante la crisis demográfica de finales del siglo XVI, la población indígena en Tlaxcala se redujo en un 85% y en el siglo XIX trabajaban exclusivamente en ranchos y haciendas, dedicándose a la ganadería y la producción de pulque. (Luna Ruíz, 2017, p. 25-26). La población náhuatl se refugió cerca de la zona de Malinche para dedicarse a la agricultura temporalera. Actualmente, la población tlaxcalteca que se auto adscribe como indígena representa el 25.2% de la población total (INEGI, 2020).

### III. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afroamericanas en la entidad

**Tabla 1. Porcentaje de población indígena y fromexicana en Tlaxcala**

Número de habitantes del estado	1,342,977 habitantes <sup>2</sup> 693,083 mujeres (51.6%) 649,894 hombres (48.4%)
Porcentaje de personas afroamericanas	18 094 personas <sup>3</sup> 1.3 % población en total 8,938 (49.4% hombres) 9,156 (50.6% mujeres)
Porcentaje de población indígena (Personas que se auto reconocen como indígenas)	321.3 mil personas <sup>4</sup> 25.2% de la población del estado y superan a la población hablante de lengua indígena. 163.8 mil mujeres (50.9) 157.5 mil hombres (49.01)
Porcentaje de la población que habla una lengua indígena	27,174 personas 2.2% de la población <sup>5</sup>

Fuente: Elaboración propia, con datos recabados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020).

2 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

3 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

4 En el Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI solo existe el dato sobre las personas mayores de tres años que hablan una lengua indígena, pero no personas que se auto reconocen como indígenas. Fuente: Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015 Tlaxcala.

5 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

**Tabla 2. Porcentaje de población que habla alguna lengua indígena en Tlaxcala**

Lengua	Número de hablantes	Porcentaje del total de hablantes de lengua indígena
Náhuatl	23,171 <sup>6</sup>	85.26 %
Totonaco	1,910 <sup>7</sup>	7.02 %
Otomí	602 <sup>8</sup>	2.2 %
Mazateco	281 <sup>9</sup>	1.03 %

Fuente: Elaboración propia, con datos recabados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020).

**Tabla 3. Pueblos indígenas que se identifican en Tlaxcala**

Pueblo indígena <sup>10</sup>	Total	Hombres	Mujeres
Amuzgo	17	8	9
Chatino	52	32	20
Chichimeco jonaz	6	2	4
Chinanteco	65	36	29
Chocholteco	8	6	2
Ch'ol	215	105	110
Cora	8	4	4
Cuicateco	54	22	32
Huasteco	146	59	87
Huave	18	11	7
Huichol	59	36	23
K'iche'	1	1	0
Maya	309	132	177
Mazahua	271	141	130
Mazateco	949	459	490
Mixe	174	90	84
Mixteco	638	351	287
No especificado	3,029	1,462	1,567
Náhuatl	71,564	34,911	36,653

6 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

7 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

8 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

9 Fuente: Instituto Nacional de Estadística y geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

10 Registro del año 2015 del Instituto Nacional de los pueblos Indígenas.



Otomí	1,977	893	1,084
Popoloca	8	2	6
Popoluca insuficientemente especificado	9	6	3
Q'eqchi'	8	4	4
Tarahumara	17	6	11
Tarasco	82	47	35
Tepehua	4	0	4
Tlapaneco	90	48	42
Totonaco	5,521	2,737	2,784
Triqui	9	6	3
Tseltal	160	86	74
Tsotsil	128	77	51
Zapoteco	840	423	417
Zoque	28	14	14

Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de los pueblos Indígenas (2015).

#### **IV. Contexto de los derechos políticos-electorales de la población indígena**

##### **A. Primera sentencia, que detonó en acciones afirmativas**

Para abordar el presente apartado, tomaré en consideración la información disponible a partir de que se crea el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), mediante Decreto 124 emitido por el Congreso del Estado y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el 28 de agosto de 2015. Lo anterior, producto de la reforma político electoral de 2014 que puso en marcha el Sistema Nacional de Electoral.

A partir de 2015 a la fecha, el ITE ha organizado cinco procesos electorales, tres ordinarios y dos extraordinarios; en dos ordinarios 2015-2016 y 2020-2021, personas que se auto adscribieron como indígenas solicitaron su inclusión en candidaturas que emanaran de procesos normativos internos.

## **B. Proceso Electoral Local Ordinario (PELO) 2015-2016**

En el primer Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 organizado por el ITE, se presentaron en oficialía de partes del Instituto, dos escritos dirigidos a la Consejera Presidenta, signados por el ciudadano Arturo Ramos Arano, quien se ostentó como gobernador indígena pluricultural (Asociación Civil, constituida en 2015) mediante los cuales solicitó el registro de candidaturas a diputaciones y regidurías de ayuntamientos para quienes, él denominó, sus hermanos indígenas; en el primero de ellos, solicitó el registro de diez personas, seis hombres y cuatro mujeres, en siete distritos locales electorales; en el segundo, diecinueve regidurías en igual número de ayuntamientos, postulando a nueve mujeres y diez hombres.

Ambos escritos fueron contestados por la Consejera Presidenta; a través del oficio ITE-PG-452/2016, informó al solicitante que la gubernatura nacional indígena debió acogerse a la figura de candidaturas independientes para poder participar en el Proceso Electoral; de igual forma, suscribió el oficio ITE-PG 779/2016 referente a la solicitud de registro de regidurías, hizo del conocimiento de la citada gubernatura que, debió haber presentado en su momento oportuno la integración de ayuntamientos donde deseaba participar, a través de planillas con fórmulas completas, por la misma vía independiente.

Ambos oficios fueron impugnados ante el Tribunal Electoral de Tlaxcala (TET). A través del Expediente TET-JDC-084/2016 y acumulados de fecha 28 de mayo de 2016, se resolvió la impugnación relativa al oficio ITE-PG-452/2016, presentada por Carlos López Herrera y Otros.

Los agravios planteados son los siguientes:

Los actores aducen que si bien el ITE, ha emitido convocatorias para que los ciudadanos tlaxcaltecas tengan expeditos sus derechos para participar en los diferentes tipos de elección, también lo es que dichas convocatorias en ningún momento o parte de ellas garantizan la libre determinación de los pueblos indígenas y menos aún respetan la garantía y derecho reconocido de solicitar el registro de candidatos a cargo como diputados.

Afirman que se vulneran sus derechos fundamentales y se transgrede directamente a la Constitución, ya que, en respuesta a la solicitud de registro de candidatos a diputados locales presentada por el Gobernador Indígena Pluricultural del Estado de Tlaxcala, el Instituto manifestó que el solicitante debió de acogerse al procedimiento de candidaturas independientes.

Derivado de lo anterior, los actores afirman que la respuesta de la autoridad responsable es violatoria de los principios previstos en los artículos, 2 Apartado A, fracciones III y VIII, de la Constitución; 2, Apartado 2, inciso

b), 4, Apartado 1, 5, inciso b), y 8, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como, 4, 5 y 20, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (TET-JDC-084/2016 y acumulados, 2016, p. 20-21).

Al momento de dictar sentencia el TET, el proceso electoral se encontraba en la etapa de campaña; si bien, establece que, quien tiene la competencia para resolver lo relativo al registro de candidaturas es el Consejo General del ITE, en plenitud de jurisdicción, puntualizó y resolvió que, de acuerdo al análisis sistemático del marco normativo, los medios constitucionales reconocidos para ejercer el derecho fundamental a ser votado, de los pueblos y comunidades indígenas son los siguientes:

- El subsistema de usos y costumbres, específicamente para el ámbito municipal;
- El subsistema de partidos políticos (que se desarrolla en el artículo 41 de la Constitución federal), y
- El que corresponde a la institución de candidaturas independientes.
- Finalmente, resolvió que no es procedente la pretensión que formulan los actores.

Respecto a la petición de registro de personas indígenas en candidaturas a regidurías en 19 municipios del Estado, Viviana Hernández Papalotzi y otros impugnaron el oficio ITE-PG 779/2016, mediante el cual la Consejera Presidenta dio respuesta; en ese sentido el órgano jurisdiccional local mediante expediente TET-JDC-336/2016 de fecha 12 de septiembre de 2016, si bien resolvió de igual forma que es el Consejo General del ITE el facultado para pronunciarse, el TET estimó que es competente para conocer y resolver lo siguiente:

Agravios manifestados por la parte actora:

1. Omisión de atender el bloque de constitucionalidad.
2. Violación a derechos fundamentales.
3. Omisión a los derechos de autoorganización y autodeterminación.
4. Omisión a lo previsto en los artículos 35 constitucional y 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
5. Se inobservaron los principios de igualdad y no discriminación.
6. Omisión de impulsar mecanismos de participación política.
7. Omisión de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
8. Omisión Legislativa” (TET-JDC-336/2016, pp. 21-25).

Respecto a lo anterior, destaco lo resuelto respecto de la omisión legislativa. Al analizar el Tribunal lo mandado en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, el artículo 2º, Apartado A, fracción VII, reconoce el derecho de elegir, en municipios con población indígena, representación ante los ayuntamientos; de igual forma, establece en su artículo transitorio segundo que, al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamentarán lo que se estipuló.

En esa tesitura el Congreso del Estado de Tlaxcala aprobó la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno, el siete de abril de dos mil seis; lo cual representó un avance, no obstante, se consideró que la legislación local, omitió establecer un sistema integral que incluyera un mecanismo que facilite y permita el acceso real y efectivo de personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas de Tlaxcala, a cargos públicos representativos, además de elegir representantes ante los ayuntamientos, teniendo en cuenta el contexto específico de este sector de la población, así como el principio de igualdad sustantiva y poder ser votado en condiciones de igualdad como lo establece la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

El TET, al analizar la legislación local, llega a la conclusión de que, si bien hay avances, estos no garantizan ser eficaces; por ende, establece que el Congreso del Estado ha incurrido en una omisión legislativa relativa y, lo mandata a

...legislar para garantizar un sistema integral de participación de las personas indígenas de esta entidad federativa, ya sea como representantes ante los ayuntamientos o como candidatos a los diferentes cargos de elección popular, de conformidad con las circunstancias propias de las personas indígenas, así como, de sus tradiciones y normas internas. Incluyendo mecanismos flexibles para acreditar, por una parte, la representación política en el ámbito territorial por el que desean contender, y por otra, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación electoral vigente, implementando mecanismos que sean acordes con los usos y costumbres que rigen en los pueblos y comunidades indígenas (TET-JDC-336/2016, p. 88).

Para el cumplimiento de lo anterior, el TET ordena dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, para que, en ejercicio de su libertad legislativa garantice, de forma idónea y eficaz, los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, establece un plazo de seis meses, a partir de la conclusión del Proceso Electoral 2015-2016, para subsanar la omisión legislativa relativa y, para ello, se

deberá realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con lo sustentado por la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015.

A seis años de esta sentencia, el Tribunal ha emitido una decena de Acuerdos Plenarios solicitando a tres diferentes legislaturas el cumplimiento de la sentencia, aunado a que desde de marzo de 2020 hay un contexto de pandemia y, la realización, a partir de la emisión de la sentencia, de cuatro Procesos Electorales Locales -Extraordinario 2017, Ordinario 2017-2018, Ordinario 2020-2021 y Extraordinario 2021- el Congreso de Estado de Tlaxcala, se encuentra aún en vías de cumplimiento.

**Tabla 4. Acuerdos plenarios del TET solicitando cumplimiento de sentencia**

<b>Expediente: TET-JDC-336/2016<sup>11</sup>, de fecha 12 de septiembre de 2016 Notificado al Congreso del Estado, el 6 de octubre de 2016</b>		
<b>Fecha</b>	<b>Asunto</b>	<b>Acuerdo</b>
28-02-18	Requerimiento de informe de los actos realizados para dar cumplimiento a lo ordenado mediante resolución de 12 de septiembre de 2016.	Único. Se solicita al Congreso del Estado de Tlaxcala, cumplir con lo ordenado.
7-06-18	Con fecha 5 de marzo de 2018, la representante legal del Congreso del Estado, informó las acciones realizadas a fin de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia.	Único. Se declara que la sentencia se encuentra en vías de cumplimiento.
16-10-18	Requerimiento. De la revisión exhaustiva al expediente, no se advierte constancia alguna que acredite el seguimiento que se haya dado a las acciones iniciadas por parte del Congreso del Estado, de acuerdo a su informe de 5 de marzo de 2018, tomando en cuenta que ha transcurrido el término de tres meses para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de los seis concedidos, se requiere que informe de las acciones realizadas.	Único. Se requiere al Congreso del Estado de Tlaxcala, cumplir con lo ordenado.

11 Expediente TET-JDC-336/2016, Acuerdos plenarios de fechas: 28 de febrero de 2018, 7 de junio de 2018, 16 de octubre de 2018, 30 de noviembre de 2018, 24 de enero de 2019, 20 de febrero de 2019, 3 de abril de 2019, 3 de octubre de 2019, 7 de enero de 2022 y 18 de febrero de 2022.

30-11-18	<p>Con fecha 24 de octubre, la representante legal del Congreso del Estado, informó haber iniciado acciones tendentes al cumplimiento de la sentencia, con motivo de la instalación de la legislatura.</p> <p>Solicita prórroga y se concede la misma por un término de treinta días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a la fecha en la cual fue turnado el Acuerdo Plenario de 16 de octubre, a las comisiones respectivas del Congreso Local para su cumplimiento, para que, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, emita el acuerdo parlamentario por el que se establezca el procedimiento para dar cumplimiento a la sentencia</p>	<p>PRIMERO. Por las razones expuestas en esta resolución, se concede la prórroga solicitada por el Congreso del Estado.</p> <p>SEGUNDO. Se requiere al Congreso del Estado para que, en términos del último considerando de la presente resolución, informe las acciones ejecutadas dentro del plazo que para ello se concede.</p>
24-01-19	<p>Se vinculó al Congreso Local, a través de su representante legal, para que de manera fundada y motivada se pronunciara sobre la procedencia del plazo planteado.</p>	<p>Único. Se requiere al Congreso del Estado de Tlaxcala, cumplir con lo ordenado.</p>
20-02-19	<p>Se vincula a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, para que, una vez que sea presentado el programa de actividades legislativas por parte de las Comisiones Unidas, dentro del término de tres días hábiles, posteriores a que ello suceda, en libertad de decisión, se pronuncie de manera fundada y motivada respecto a la ampliación del plazo solicitado por las comisiones unidas para la presentación del dictamen respectivo.</p>	<p>PRIMERO. Se tiene a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado informando los actos realizados tendientes a cumplir lo ordenado en la ejecutoria dictada en este asunto.</p> <p>SEGUNDO. Se vincula a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en términos del último considerando de la presente resolución.</p>
3-04-2019	<p>Se vincula a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, para que, conforme a los plazos previstos en el programa de actividades legislativas, informe a este órgano jurisdiccional la ejecución de cada una de las actividades, adjuntando copia certificada de las constancias que así lo acrediten, a fin de emitir el acuerdo que en derecho corresponda sobre el cumplimiento materia de este asunto.</p>	<p>PRIMERO. Se tiene por cumplido el requerimiento efectuado al Congreso del Estado, mediante Acuerdo Plenario de 20 de febrero del presente año.</p> <p>SEGUNDO. Se tiene a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, informando los actos realizados tendientes al cumplimiento de la sentencia.</p> <p>TERCERO. Se vincula a la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en términos de la presente resolución.</p>
3-10-2019	<p>Se requirió a la Presidenta de la Mesa directiva del Congreso del Estado informe de manera periódica las acciones previstas en el programa de actividades legislativas, adjuntando copia certificada de las constancias que lo acrediten, a fin de dar cumplimiento a la sentencia.</p>	<p>Único. Se requiere al Congreso del Estado de Tlaxcala, cumplir con lo ordenado.</p>

7-01 2022	Se requiere al Congreso del Estado de Tlaxcala, para que, dentro del término de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se le notifique el presente acuerdo, informe lo siguiente: Los actos realizados para dar cumplimiento a la sentencia dictada el 12 de septiembre de 2016.	ÚNICO. Se requiere al Congreso del Estado de Tlaxcala, cumplir con lo ordenado en el último considerando de la presente resolución.
18-02-22	Se vincula al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, para que, conforme al plazo previsto dentro de la Ruta para la reforma electoral 2021-2022, informe a este órgano jurisdiccional la ejecución de cada una de las actividades legislativas, adjuntando copia certificada de las constancias que así lo acrediten, a fin de emitir el acuerdo que en derecho corresponda sobre el cumplimiento materia de este asunto.	PRIMERO. Se declara que la sentencia emitida en el expediente al rubro indicado se encuentra en vías de cumplimiento. SEGUNDO. Se vincula al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en términos de la presente resolución.

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Electoral de Tlaxcala.

### C. Proceso Electoral Local Ordinario (PELO) 2020-2021

En la sentencia comentada en el apartado anterior, se estableció la omisión legislativa relativa por parte del Congreso de Estado de Tlaxcala, respecto de los mecanismos que hagan efectiva la participación de las comunidades y pueblos indígenas de Tlaxcala en la vida político electoral y, al no haber generado la normativa respectiva, en el proceso electoral de 2020-2021, se presentaron dos juicios ciudadanos para controvertir, por un lado, la citada omisión legislativa de reglamentar el derecho a elegir diputaciones locales mediante sistemas normativos internos de la región nahua y otomí de Tlaxcala y, por otro, se atribuyó que derivado de lo anterior, que el ITE fue omiso en emitir un reglamento que contenga las bases que se seguirían para poder registrar candidaturas indígenas a diputaciones locales bajo sistemas normativos internos.

El primer juicio ciudadano SUP-JDC-1693/2020 fue presentado vía per saltum en la Sala Superior, por el ciudadano Crispín Pluma Ahuatzín, la citada Sala declaró su improcedencia al no haberse agotado el principio de definitividad, reencauzándolo al TET, quien a través del expediente TET-JDC-022/2020 el ocho de septiembre de 2020 determino siguiente:

- a) la existencia de la omisión reglamentaria parcial relativa por parte del Congreso del Estado de Tlaxcala respecto de personas indígenas y su participación en los cargos de diputaciones locales; y, por el otro, b) vincular al Instituto



de revertir la subrepresentación histórica de este grupo de población, se flexibilizó el criterio del porcentaje, estableciendo como piso mínimo el 25% de población del distrito que se auto adscriba como indígena, pues sólo un distrito rebasaba el umbral del 40%, de acuerdo a los datos de la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015).

En sesión pública Extraordinaria de fecha 28 de noviembre de 2020, se aprobó mediante Acuerdo ITE-CG 63/2020, la acción afirmativa que dio cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, dentro del expediente TET-JDC-22/2020 y se mandató a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes a postular cuando menos dos fórmulas compuestas por personas que se auto adscriban como indígenas, en la elección de diputaciones en 6 de los 15 distritos electorales locales, siendo el 3, 8, 9, 10, 12 o 15 los asignados para el cumplimiento de la acción afirmativa; para asegurar el efectivo cumplimiento de esta acción, mediante los Lineamientos que debieron observar los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elecciones popular para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 (Acuerdo ITE-CG 64/2020), se calificó la auto adscripción.

Los resultados de la acción afirmativa implementada fueron exitosos, no solo en las postulaciones, sino en la representación efectiva, de seis distritos, en cinco, las diputaciones electas fueron postuladas por acción afirmativa, lo que representa que, el 20% de la legislatura es de legisladoras y legisladores auto adscritos indígenas.

**Tabla 5. Postulaciones a diputaciones locales**

Acción afirmativa	Género		Total
	Femenino	masculino	
Indígena	43	30	73

Fuente: Memoria Electoral (2022), Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y Extraordinario 2021, ITE.

**Tabla 6. Candidaturas electas a diputaciones locales**

Acción afirmativa	Género		Total
	Femenino	masculino	
Indígena	3	2	5

Fuente: Memoria Electoral (2022), Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 y Extraordinario 2021, ITE.

Respecto de esta acción afirmativa, es importante referir que la misma fue recurrida por varias personas ante la Sala Regional Ciudad de México y la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así mediante Expedientes SCM-JDC-304/2020 y SCM-JDC-305/2020 ACUMULADOS y SUP-REC-14

/2021 Y ACUMULADO respectivamente, ambas instancias confirman el Acuerdo ITE CG 63/2020 del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Es importante resaltar que este Recurso de Reconsideración fue procedente para la Sala Superior por su importancia y trascendencia, de igual forma, no pasa inadvertido el voto concurrente que formularon 3 magistraturas de la Sala Superior respecto a que esta sentencia como decisión judicial no debe clausurar el debate respecto a la representación de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sistemas normativos internos.

## **V. Participación política de las mujeres en las elecciones de titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres**

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que a los pueblos indígenas se les debe respetar su derecho a elegir a sus propios representantes de acuerdo con sus usos y costumbres, como una forma alternativa al sistema de partidos, para ejercer sus derechos político-electorales, como son:

- El derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización [...] política (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción I).
- El derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III). Implica su derecho a realizar elecciones, a votar y a ser elegido conforme a sus propias reglas y tradiciones.

En el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece que la entidad tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. Asimismo, establece que las elecciones de titulares de presidencia de comunidad también podrán realizarse bajo la modalidad de usos y costumbres (artículo 90, sexto párrafo).

En la actualidad, el estado de Tlaxcala tiene 393, de las cuales 299 eligen a su titular a través del sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible cada tres años, mediante postulaciones efectuadas por partidos políticos o bien provenientes de candidaturas independientes. Las 94 comunidades restantes relevan a su autoridad mediante el sistema de usos y costumbres, es decir, basadas en sus nor-

mas internas, procedimientos, prácticas e instituciones políticas propias u órganos de consulta que tradicionalmente utilizan para elegir a sus autoridades.

Estas comunidades se encuentran contenidas en un Catálogo<sup>12</sup> que es elaborado y actualizado por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Según el Atlas de los Pueblos Indígenas de México (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2020), los pueblos náhuatl y otomí se asientan en diversos municipios de la entidad. Las 94 comunidades que eligen a la persona titular de su presidencia de comunidad a través de usos y costumbres se distribuyen en veinticuatro de los sesenta municipios que conforman el estado, cabe precisar que la distribución geográfica de los pueblos náhuatl y otomí no guarda identidad absoluta con la relativa a la de las comunidades que se rigen por usos y costumbres.

Lo anterior, debido a que el artículo 2 de la CPEUM, establece que, sin perjuicio de los derechos establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley. En este sentido, las comunidades equiparables implican todos aquellos grupos que, si bien es cierto, no reúnen la totalidad de los elementos y el alcance que identifican a los pueblos y comunidades indígenas, sí ostentan determinadas características o facciones, primordialmente socioculturales y que definen en un campo jerárquico de trascendencia la composición poblacional pluricultural de México (Segundo García, 2019, p. 62).

Bajo este contexto, las comunidades que eligen a su presidente o presidenta de comunidad mediante usos y costumbres (sistema reconocido como tal en los artículos 3 fracción IX y 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 8 fracciones III y 11, párrafos tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala) se presumen como equiparables, pues constituyen entes colectivos con las particularidades socioculturales de conservar sus propias formas de autogestión y toma de decisiones y de contribuir a la composición pluricultural del estado.

En el régimen electoral, a diferencia del sistema de partidos, algunas comunidades aplican los derechos políticos de sus integrantes por medio de formas particulares que, en muchas ocasiones, suponen de un sistema de cargos civil, religioso o agrario, reconocidos también como usos y costumbres. La elección se lleva a cabo en asambleas que reúnen a un número variable de ciudadanos que adquirieron el derecho a participar por haber cumplido con su servicio comunitario (Recondo, 2007, p. 28).

Por lo que respecta a los derechos políticos de las mujeres, la Constitución del estado señala la igualdad de derechos con los hombres, mientras que la Ley de

<sup>12</sup> Catálogo de Presidencias de Comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres. (Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, 2022).

Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala (LPFDIT) establece que los gobiernos estatal y municipal deben garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de equidad frente a los varones, al elegir a sus autoridades o representantes (LPFDIT, artículo 34).

Sin embargo, si bien hay avances en la regulación del marco legal respectivo, aún existen obstáculos o limitaciones que impiden el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. En ese mismo contexto, los derechos políticos de las mujeres de las comunidades que se rigen por usos y costumbres son menos reconocidos que los de los hombres. Además, en su mayoría, han sido educadas para adquirir los roles de género de una cosmovisión (masculina) de sus propias comunidades.

Por ejemplo, se observa la falta de cumplimiento efectivo de sus derechos debido a la escasa participación política de las mujeres en las asambleas de las comunidades, en las presidencias de comunidad, y en general, en los puestos de decisión. En el caso de las elecciones de titular de presidencia de comunidad bajo el sistema de usos y costumbres, existen registros de una baja participación de las mujeres como candidatas, lo que trae como consecuencia un bajo número de mujeres en el cargo de presidentas de comunidad.

**Tabla 7. Postulaciones para titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres 2016-2022**

Año	Postulaciones		Porcentaje	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombre
<b>2016<sup>13</sup></b>	44	267	14%	86%
<b>2017</b>	6	30	17%	83%
<b>2018</b>	3	27	10%	90%
<b>2019</b>	3	36	8%	92%
<b>2020</b>	0	32	0%	100%
<b>2021</b>	38	241	14%	86%
<b>2022</b>	0	32	0%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

De la tabla anterior se puede observar que, a pesar de haber participación de las mujeres en la vida política de las comunidades que realizan elecciones por usos y costumbres, en proporción a la cantidad de elecciones celebradas por año, la diferencia de su participación en comparación con la de los hombres es sustancial.

13 Los datos se consideran a partir del año 2016 cuando ya era Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014.

Como referente, en los años 2016 y 2021, que parece haber mayor participación de las mujeres en las candidaturas para el cargo de titular de la presidencia de comunidad, la misma oscila en el 14% del total de la participación. En general se observa una mayor participación en esos años, en virtud de que es cuando se realizaron el mayor número de elecciones en las comunidades con motivo de la homologación del periodo (3 años) con el de los ayuntamientos. En algunas comunidades eligen a sus autoridades por periodos de 1, 2 o 3 años, lo que va en función de sus propios usos y costumbres, o bien, de la determinación de la asamblea como el máximo órgano dentro de la comunidad.

En la tabla siguiente se observa el porcentaje de mujeres que accedieron al cargo de titular de presidencia de comunidad por año de elección.

**Tabla 8. Personas electas al cargo de titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres 2016-2022**

Año	Personas electas		Porcentaje	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<b>2016</b>	12	77	13%	87%
<b>2017</b>	1	11	8%	92%
<b>2018</b>	1	9	10%	90%
<b>2019</b>	1	13	7%	93%
<b>2020</b>	0	12	0%	100%
<b>2021</b>	8	70	10%	90%
<b>2022</b>	0	8	0%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

En el año 2016, de las ochenta y nueve presidencias de comunidad que tuvieron elección, resultaron electas 12 mujeres, lo que representó el 13% del total de los cargos renovados; en tanto que, en el año 2021, de las 78 presidencias que se renovaron, solo 8 son encabezadas por mujeres, lo que representa apenas un 10%, es decir, las mujeres siguen teniendo poca representación en los espacios públicos, como son las presidencias de comunidad.

A continuación, se muestra una tabla con datos de las elecciones de titular de presidencia de comunidad del periodo de 1991 a 2015 del otrora Instituto Electoral de Tlaxcala, previo a la reforma constitucional en materia electoral por la que se crea el sistema nacional electoral y surgen los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL) como lo es, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

**Tabla 9. Participación de mujeres en elecciones de titular de presidencia de comunidad por usos y costumbres 1991-2015**

Año	Comunidades que celebraron elecciones	Comunidades que postularon mujeres al cargo	Mujeres que resultaron electas		Mujeres suplentes
			Número	Porcentaje	
1991	1	0	0	0.00%	0
1998	20	0	0	0.00%	0
1999	5	0	0	0.00%	0
2001	35	4	1	2.85%	4
2002	9	3	1	11.11%	1
2003	3	1	0	0.00%	0
2004	73	7	3	4.10%	3
2005	14	0	0	0.00%	0
2006	1	0	0	0.00%	0
2007	48	10	2	4.16%	2
2008	16	2	1	6.25%	1
2009	14	2	0	0.00%	0
2010	33	10	3	9.09%	2
2011	21	4	1	4.76%	5
2012	1	0	0	0.00%	0
2013	85	23	7	8.23%	6
2014	14	1	0	0.00%	1
2015	13	1	0	0.00%	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

Los datos presentados reflejan la situación de la participación política de las mujeres en las elecciones de presidencias de comunidad por usos y costumbres en el estado de Tlaxcala. Sin duda, la participación política de la mujer es un tema complejo que requiere de un debido estudio de las dificultades y los actos discriminatorios que han sufrido históricamente las mujeres para proponer medidas que permitan su plena participación en los asuntos públicos.

## VI. Contexto actual: consulta a las comunidades por usos y costumbres

Como ya se comentó, en Tlaxcala existen 94 comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres. Estas son las comunidades que en términos de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala en el Juicio de Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía de número TET-JDC-030/2020, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE) estará consultando sobre el proyecto de reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres.

### A. Antecedentes de la consulta

El 10 de noviembre de 2015, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones mediante Acuerdo ITE-CG 20/2015, aprobó el *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres*; lo anterior, en ejercicio de su facultad reglamentaria contenida en la fracción XLI del artículo 51 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, para expedir la reglamentación relativa a la asistencia técnica, jurídica y logística que el Instituto eventualmente puede prestar a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres.

El 17 de septiembre de 2020, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones mediante el Acuerdo ITE-CG 31/2020 aprobó reformas al referido Reglamento, las cuales fueron impugnadas por la comunidad de Guadalupe Ixcotla a través de un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía ante el Tribunal Electoral de Tlaxcala, radicado con el número de expediente TET-JDC-030/2020.

Luego de una serie de recursos presentados por la comunidad ante la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 17 de diciembre de 2021, Tribunal Electoral de Tlaxcala, a través de la sentencia dictada dentro del expediente TET-JDC 030/2020 y acumulado TET-JDC 032/2020, revocó el Acuerdo ITE-CG 31/2020, en el que consecuentemente dejó sin efectos el Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres, y —entre otros efectos— ordenó al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que en un plazo de ciento veinte días naturales, implementará acciones a fin de llevar a cabo la consulta a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad mediante el sistema de usos y costumbres respecto del Reglamento.

## B. Contenido del reglamento que se consulta

El *Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidentes de comunidad por el sistema de usos y costumbres* (Reglamento) regulará la asistencia técnica, jurídica y logística que el ITE brinde a las comunidades que realizan elecciones de titular de presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres cuando lo soliciten.

La asistencia que el reglamento refiere no es de carácter obligatorio, vinculante o autoaplicativo para todas las comunidades, pues según el artículo 276 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, para la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por usos y costumbres, el ITE podrá prestar asistencia técnica, jurídica y logística, en la medida que lo requieran por escrito las comunidades.

La asistencia técnica, jurídica y logística para la elección de presidencias de comunidad por usos y costumbres que brinda el Instituto, de forma enunciativa y no limitativa, comprende la información documental de carácter jurídico, estadístico, cartográfico o cualquiera otra de acceso público, la asesoría especializada en la materia por los órganos o las áreas del ITE y el préstamo de material electoral utilizado en procesos electorales anteriores.

Por otra parte, como resultado de la presencia del ITE en el desarrollo de la elección de la comunidad que lo solicite, se elaborará un acta de resultados, misma que es notificada al respectivo ayuntamiento en atención a lo que refiere el artículo 116 fracción VI de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, acta a la que en ningún momento podrá condicionar o determinar la validez de los actos celebrados en las respectivas asambleas, criterio sostenido por la Sala Regional con sede en la Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del juicio identificado con el número de expediente SCM-JDC-90/2019, por el que deja de manifiesto que, tratándose de la celebración de las asambleas de la comunidad, la presencia de funcionarias y funcionarios del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, constituye un mecanismo para brindar certeza y dar asistencia técnica y jurídica a la comunidad, sin que ello implique un elemento de validez.

Además, con base en la libre determinación y autogobierno de las comunidades y atendiendo al principio constitucional de paridad de género, el ITE promoverá que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de igualdad y libre de violencia política en razón de género, en las elecciones del titular de su presidencia de comunidad por el sistema de usos y costumbres.

Ahora bien, como ya se comentó en el apartado anterior, las comunidades que eligen a su presidente o presidenta de comunidad mediante usos y costumbres se presumen como equiparables, pues constituyen entes colectivos con las particularidades

socioculturales de conservar sus propias formas de autogestión y toma de decisiones y de contribuir a la composición pluricultural del estado.

En este sentido, al no contar con una norma en el ámbito nacional o local que, defina y regule, las directrices, herramientas, metodología y autoridades que deban participar en un proceso de consulta, el ITE diseñó un Protocolo<sup>14</sup> para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombran a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres, tomando como referencia instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como los parámetros, directrices, herramientas y otros elementos, que han establecido estados como Oaxaca, Durango y San Luis Potosí, que si cuentan con una legislación que regula la consulta, previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; y los lineamientos aprobados por los Organismos Públicos Electorales Locales de Michoacán y Chiapas, para regular sus procesos de consulta indígena.

### **C. Materia de la consulta a las comunidades que se rigen por usos y costumbres**

Atendiendo a lo ordenado por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, son materia del proceso de consulta, las disposiciones normativas del proyecto de Reglamento con relación al proceso de renovación del titular de su presidencia de comunidad, de aquellas que lo designan mediante usos y costumbres.

Para ello, a fin de garantizar que las y los habitantes de las comunidades puedan comprender y hacerse comprender en el procedimiento y permitir una participación culturalmente adecuada, se diseñó la consulta a través de cinco ejes temáticos: la promoción de la paridad e igualdad de género; la denominación de su máximo órgano de gobierno, sistema de cargos y método de elección; la asistencia técnica, jurídica y de organización que puede brindar el ITE; el órgano o autoridad que puede solicitar al Instituto la presencia de una persona representante el día de la elección y, la autoridad o instancia que les gustaría les apoyará en la difusión de su convocatoria para la elección de su autoridad.

Sin duda en este punto, es importante destacar el contenido del eje temático de la promoción de la paridad e igualdad de género, pues si bien es cierto, los pueblos y comunidades indígenas o equiparables elegirán, de acuerdo con sus principios,

14 Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que nombren a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres y a las indígenas en el Estado de Tlaxcala, respecto del “Reglamento de asistencia técnica, jurídica y logística a las comunidades que realizan elecciones de presidencias de comunidad por el sistema de usos y costumbres, aprobado por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones el 30 de abril de 2022.

normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y paridad<sup>15</sup>, resulta imprescindible que se informe a las comunidades el cumplimiento a los principios de paridad e igualdad de género, pero que, además en el ámbito de su libre determinación y autonomía, manifiesten los mecanismos que consideran pertinentes para la promoción de los aludidos principios, bajo una perspectiva intercultural.

## VII. Conclusiones

La democracia, por esencia, debe ser incluyente, la participación y representación de todas las personas es una condición para ello; garantizar los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y comunidades equiparables, implica generar información, diagnósticos, estudios, realizar consultas previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas, a fin de generar el marco normativo que permita la participación en condiciones de igualdad; si bien las acciones afirmativas han sido una vía de acceso para la postulación en candidaturas, y el acceso a cargos, es necesario contar con un andamiaje jurídico robusto que permita revertir la subrepresentación histórica.

La participación política de los hombres y las mujeres es diferente. Si bien es cierto, comparten referentes de identidad, el género está marcado por las relaciones de poder que crea la desvalorización de lo femenino frente a lo masculino.

Ante ello, es necesario promover acciones encaminadas al fortalecimiento de la educación en derechos humanos, particularmente los derechos político-electorales, pues, aunque los derechos se encuentren plasmados en la ley, si las mujeres no los conocen, están imposibilitadas para ejercerlos y en su caso, exigirlos.

En el caso de las comunidades que se rigen por usos y costumbres, se considera que tiene más fuerza el sistema consuetudinario interno (usos y costumbres) que el referente normativo externo (Constitución), generando barreras para una participación plena de las mujeres, además de factores como la desigualdad estructural y la discriminación.

En este sentido, resulta imprescindible que a través del proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades que eligen a su titular de presidencia de comunidad que está llevando a cabo el ITE se informe a las comunidades del cumplimiento de los principios constitucionales de paridad e igualdad de género, para que en el ámbito de su libre determinación y autonomía promuevan dichos principios bajo una perspectiva intercultural.

<sup>15</sup> Establecido en los artículos 2 Apartado A, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 41 de la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala.

## Fuentes de información

- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Legislación electoral local. Recuperado en <https://tetlax.org.mx/legislacion/>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2015). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2006). Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala. <https://sfp.tlaxcala.gob.mx/pdf/normateca/ley%20de%20proteccion%20fomento%20y%20desarrollo%20a%20la%20cultura%20indigena%20para%20el%20estado%20de%20tlaxcala.pdf>.
- Gamboa Montejano, C. y Valdés Robledo, S. (2018) *Los usos y costumbres de Tlaxcala*. Recuperado el 21 de agosto de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-04-18.pdf>.
- González-Hermosillo, F. (2015) *Cholula y Tlaxcala, sociedad indígena, política cultural en la época colonial*. Recuperado el 20 de agosto de 2022 en: <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/dimension/article/view/9873/10643>.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2006). *La población indígena mexicana. México*. Recuperado en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100782.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100782.pdf).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Diversidad en Tlaxcala. México*. Recuperado el 21 de agosto de 2020, en: <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/tlax/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=29>.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2015). *Pueblos indígenas con mayor presencia en la entidad*. México. Recuperado el 21 de agosto de 2022 en: <http://atlas.inpi.gob.mx/tlaxcala-2/>.
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2020, 28 de noviembre). Acuerdo ITE-CG 63/2020, México, ITE, 28 de noviembre de 2020. recuperado en: <https://www.itetlax.org.mx/PDF/acuerdos-pestana/2020/Noviembre/ACUERDO%20ITE-CG%2063-2020%2028%20NOVIEMBRE%202020%20ACCI%C3%93N%20AFIRMATIVA.pdf>.
- Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (2022). *Memoria Electoral*, <https://itetlax.org.mx/assets/pdf/MEMORIA-ELECTORAL.pdf>.
- Luna Ruiz, J. (2007). *Nahuas en Tlaxcala*, México: CDI.





# Los pueblos indígenas y afroamericanos en el estado de Veracruz

Mabel Aseret Hernández Meneses<sup>1</sup>  
Paola Herrera Galindo<sup>2</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Población indígena y afroamericana en Veracruz; IV. Los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas; V. Los derechos políticos-electorales de los pueblos afroamericanos; VI. Resultados de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021; VII. Comunidades equiparables a los pueblos y comunidades indígenas VIII. Conclusiones; Referencias.

## I. Introducción

Veracruz es uno de los estados de la República Mexicana con alta concentración de población indígena y afroamericana. Desde la Huasteca alta, hasta la región Olmeca, nos encontramos con la presencia de diversos grupos étnicos que en conjunto constituyen un estado pluricultural.

Como lo menciona el primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización.

Por otra parte, la población afroamericana la constituyen las personas que se reconocen a sí mismas como descendientes de la población de origen africano.

1 Consejera electoral del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

2 Asesora de Consejería del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.



blos mesoamericanos, pero su descendencia directa aún permanece entre las etnias mixe, zoque y popoluca”, (Vásquez Zárate, 2011, pp. 96).

Según Vásquez Zárate (2011) en el centro de Veracruz, también se desarrollaron otros grupos sociales, como la cultura totonaca, que a la llegada de los españoles tenía importantes asentamientos como Zempoala y Quiahuiztlan, dominados militarmente por la alianza mexicana del Altiplano. Hasta hoy, los totonacos constituyen una de las etnias más numerosas y un referente de Veracruz, incluso su identidad se menciona desde las primeras crónicas de los conquistadores españoles.

Por otra parte, con el nombre de cultura huasteca se engloba a diversos grupos humanos que habitaban gran parte de los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí e Hidalgo. Según Vásquez Zárate (2011) la llamada cultura huasteca tuvo un largo desarrollo cultural que se remonta a las primeras fases de sedentarismo en Mesoamérica. Durante el periodo clásico muchas de sus ciudades prosperaron y crecieron enormemente, construyendo templos, amplias plazas y palacios. Para el periodo posclásico el dinamismo cultural de Mesoamérica se caracterizó por las expansiones militaristas, que buscaban el control de áreas estratégicas, la imposición de tributos y la dominación de grupos étnicos distintos (p. 104).

En el actual territorio de México se asentaron pueblos y grupos con alta diversidad cultural. En muchos casos, se desconoce la filiación étnica y lingüística de esas poblaciones; sin embargo, diversos autores se han pronunciado sobre las lenguas autóctonas predominantes de las culturas olmeca, totonaca y huasteca en Veracruz. No obstante, el pasado prehispánico de la entidad manifiesta un panorama pluricultural y multiétnico mucho más diverso.

## **Pueblos afrodescendientes**

Los antecedentes de los pueblos afrodescendientes, o también conocidos como afro-mexicanos, se remontan al siglo XVI a partir de la conquista de México.

Eran personas provenientes del continente africano que desembarcaron en el puerto de Veracruz para cumplir con las tareas de las empresas coloniales asentadas en la entonces Nueva España. Al llegar al nuevo territorio, las personas fueron esclavizadas, y empleadas en las haciendas azucareras de Veracruz, así como en diversas regiones del virreinato (Velázquez Gutiérrez & Iturralde Nieto, 2019, p. 41).

Su mano de obra fue empleada en los oficios de las ciudades, las mujeres se dedicaron a las tareas de cuidado, damas de compañía, amas de leche, entre otras actividades económicas que sin duda alguna contribuyeron al desarrollo de la Nueva España. A pesar de ello, durante el periodo virreinal experimentaron la sumisión y maltrato que derivó en muchos años de esclavitud. (Velázquez Gutiérrez & Iturralde Nieto, 2019, p. 42).

Cabe destacar que el siglo XIX estuvo íntimamente vinculado con la exaltación del mestizaje, la generación de ideas racistas y el olvido de la población afrodescendiente en México, fue entonces cuando el menosprecio adquirió mayor peso, y paulatinamente fueron desapareciendo del relato de la historia nacional. (Velázquez Gutiérrez & Iturralde Nieto, 2019, p. 43).

Hoy en día, los pueblos afrodescendientes aún se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y el constituir un grupo minoritario dificulta el pleno ejercicio de sus derechos humanos y la participación activa en la vida pública del país que habitan desde hace más de 500 años.

### **III. Población indígena y afromexicana en Veracruz**

Actualmente, México cuenta con una gran diversidad de pueblos y comunidades indígenas, así como la presencia de la población afromexicana, que en su conjunto forman un país de composición pluricultural, de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diversos grupos étnicos indígenas y la población afromexicana se distribuyen en todas las entidades federativas de la República Mexicana.

Si bien sus aportes en aspectos sociales y económicos, y de sus manifestaciones culturales, como la comida, las fiestas, la música o la medicina tradicional, son significativos, obtener información sobre esta población y sus características, contribuye a proporcionar elementos que coadyuvan en la implementación o ejecución de acciones en su beneficio. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021, p. 216).

México cuenta con 68 pueblos indígenas y el pueblo afromexicano, los cuales tienen principios, sistemas de justicia, normas, instituciones y valores culturales arraigados a sus antepasados.

El estado de Veracruz tiene un alto índice de población indígena, entre los grupos con mayor presencia en el estado se encuentran: chinanteco, huasteco, mazateco, nahuas, olutecos, otomíes, popoluca de la sierra, sayulteco, tepehua, textistepequeño y totonaco.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>4</sup>, en el estado de Veracruz el 2.67% de la población se considera afrodescendiente, mientras que el 8.07% habla una lengua indígena, criterio utilizado por el INEGI para determinar el porcentaje de población indígena asentado en Veracruz. Por otro lado, en el estado se hablan alrededor de 20 lenguas indígenas, como se muestra en la siguiente tabla.

<sup>4</sup> En adelante, INEGI.

**Tabla 1. Población indígena y afromexicana en el estado de Veracruz**

	<b>Personas</b>	<b>Porcentaje</b>
Número de habitantes en Veracruz	8,062,579	100%
Población que se considera afrodescendiente	215,435	2.67%
Población de 5 años y más hablante de una lengua indígena	650,507	8.07%
<b>Lenguas indígenas en Veracruz</b>		
Náhuatl	358,125	4.4418%
Maya	1,001	0.0124%
Lenguas mixtecas	2,545	0.0316%
Lenguas zapotecas	16,637	0.2063%
Tzeltal	359	0.0045%
Tzotzil	1,417	0.0176%
Otomí	17,100	0.2121%
Totonaca	120,506	1.4946%
Mazateco	10,119	0.1255%
Chol	273	0.0034%
Huasteco	45,264	0.5614%
Mazahua	114	0.0014%
Lenguas chinantecas	19,793	0.2455%
Mixe	1,637	0.0203%
Purépecha	60	0.0007%
Tlapaneco	98	0.0012%
Tarahumara	31	0.0004%
Zoque	3,627	0.0450%
Tojolabal	22	0.0003%
Chatino	34	0.0004%
Resto de lenguas	51,745	0.6418%

Fuente: Elaboración propia con base al Censo de Población y Vivienda 2020 del INEGI.



pertinencia de implementar acciones encaminadas a equilibrar en la mayor medida posible la inclusión política de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

El estudio mencionado en el párrafo anterior constituyó la base para la creación de los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2020-2021 en el Estado de Veracruz<sup>7</sup>, aprobado mediante Acuerdo OPLEV/CG152/2020 del Consejo General del OPLE Veracruz<sup>8</sup>.

En el ámbito distrital, se establecieron dos distritos indígenas, tomando como base el umbral del 60% de la población indígena en el distrito, los cuales se muestran a continuación.

**Tabla 2. Distritos indígenas en Veracruz**

#	Distrito	Porcentaje de población indígena
1	Zongolica	77.6%
2	Papantla	60.0%

Fuente: Informe final que rinden las Comisiones Unidades de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación sobre la implementación de criterios de Paridad de Género y las Acciones Afirmativas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021. En adelante, todas las tablas corresponderán al informe referido, salvo mención en contrario.

Por otro lado, para que un municipio fuera considerado objeto de la acción afirmativa, debía cumplir con el umbral de población indígena superior al 60% de habitantes del municipio, siendo estos 37 de los 212 municipios. Sin embargo, la metodología de aplicación dividió a estos en dos grupos, el primero de ellos, contemplaba a los municipios que tienen 80% o más de población indígena, en los cuales los partidos políticos o coaliciones debieron postular exclusivamente personas indígenas en los cargos de presidencia municipal y sindicatura, los cuales se muestran a continuación.

**Tabla 3. Municipios con población indígena igual o mayor al 80%**

#	Municipio	Porcentaje de la población indígena
1	Tehuipango	100.0%
2	Filomeno Mata	99.9%
3	Mixtla de Altamirano	99.9%
4	Atlahuilco	99.7%

7 Consultable en el sitio web del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, puesto en referencias.

8 Consultable en el sitio web del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, puesto en referencias.



**Tabla 4. Municipios con población indígena igual o mayor al 60% pero menor al 80%**

#	Municipio	Porcentaje de la población indígena
1	Pajapan	77.3%
2	Ixcatepec	76.0%
3	Rafael Delgado	72.8%
4	Zaragoza	72.1%
5	Santiago Sochiapa	71.4%
6	Coahuatlán	71.2%
7	Tlachichilco	66.8%
8	Tantoyuca	64.7%
9	Tlilapan	64.3%

## V. Los derechos políticos-electorales de los pueblos afromexicanos

La población afromexicana constituye un grupo minoritario en el país y en el estado de Veracruz, durante un largo tiempo ha permanecido invisibilizada y marginada en el ámbito económico, social y en particular político, derivando una afectación en el ejercicio de sus derechos políticos reconocidos en la Constitución, y diversos instrumentos internacionales.

En el transcurso del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, se presentaron diversos escritos de ciudadanos y ciudadanas solicitando la implementación de acciones afirmativas en favor de población afromexicana, entre otros grupos. Debido a que se encontraba iniciado el proceso en una etapa avanzada, el Consejo General del OPLE Veracruz aprobó la realización de los estudios y análisis encaminados a determinar la implementación de acciones afirmativas en favor de los grupos en estado de vulnerabilidad en Veracruz, una vez concluido el proceso electoral<sup>9</sup>.

Mediante sentencia del Tribunal Electoral de Veracruz<sup>10</sup> se revocó el acuerdo referido en el párrafo anterior, en el sentido de ordenar al OPLE Veracruz la emisión de medidas y acciones afirmativas traducidas en cuotas específicas para que los partidos políticos registraran candidatos para el proceso electoral que se encontraba en curso, ampliando así la cobertura de las acciones afirmativas hacia personas de la diversidad sexual, afromexicanas, así como las personas con discapacidad. De esta manera, mediante Acuerdo OPLEV/CG113/2021 se aprobaron nuevos Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular

9 Para mayor información, consúltese acuerdo OPLEV/CG068/2021 en las fuentes de información.

10 Para mayor información, consúltese sentencia TEV-JDC-86/2021 y acumulados en las fuentes de información.

aplicables en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en el Estado de Veracruz (Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, 2021).

El OPLE Veracruz, en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, adoptó la acción afirmativa encaminada a nueve municipios del estado de Veracruz, para que los partidos políticos postularan a una fórmula de personas afromexicanas en al menos 3 municipios que contaran con una población de personas afromexicanas en un porcentaje de 10% o más.

**Tabla 5. Población que se considera afromexicana, negra o afrodescendiente**

#	Municipio	Porcentaje
1	Tamiahua	34.07%
2	Yanga	32.65%
3	Aguila	23.00%
4	Benito Juárez	19.52%
5	Chinameca	16.11%
6	Oteapan	15.93%
7	Cuitláhuac	15.61%
8	Los Reyes	14.27%
9	Playa Vicente	10.14%

## VI. Resultados de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021

Debido a la adecuada implementación de acciones afirmativas en favor de las personas indígenas y afromexicanas, los partidos políticos nacionales y locales postularon candidaturas para la elección de diputaciones locales y ediles de los ayuntamientos.

De acuerdo al informe final que rinden las Comisiones Unidades de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación sobre la implementación de criterios de Paridad de Género y las Acciones Afirmativas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021<sup>11</sup>, en cuanto a la elección de diputaciones, dio como resultado la postulación de 40 candidaturas de personas indígenas por el principio de mayoría relativa.

Con respecto a la elección de ediles, en la siguiente tabla se presentan los datos de las candidaturas de personas indígenas y afromexicanas.

<sup>11</sup> Para obtener más información, consúltese el sitio web perteneciente al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz en las fuentes de información.

**Tabla 6. Resultados de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021**

Cargo	Afromexicana	Indígena
Presidencia Municipal	30	670
Sindicatura	14	648
Regiduría 1	28	0
Regiduría 2	6	0
Regiduría 3	2	0
Regiduría 4	2	0
Regiduría 5	0	0
Regiduría 6	2	0
De la regiduría 7 a 13, no se aplicaron acciones afirmativas	0	0
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>1,318</b>

**Tabla 7. Porcentaje de candidaturas postuladas por acción afirmativa y género**

Acción afirmativa	Mujer	Hombre
Indígena	52.3%	47.7%
Afromexicana	61.9%	38.1

Derivado de la implementación de estas acciones, durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 fueron electas 66 personas indígenas, 31 mujeres y 35 hombres, además de 3 mujeres afromexicanas.

**Tabla 8. Acciones afirmativas por género**

Acción afirmativa	Mujer	Hombre	Total
Indígena	31	35	66
Afromexicana	3	0	3

**Tabla 9. Acciones afirmativas por cargo**

Cargo	Indígenas		Afromexicanas	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Diputaciones por mayoría relativa	0	2	0	0
Diputaciones por representación proporcional	0	0	0	0
Presidencia municipal	5	29	0	0
Sindicaturas	26	6	1	0
Regidurías	0	0	2	0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

## VII. Comunidades equiparables a los pueblos y comunidades indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 2 refiere que los pueblos indígenas 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. Asimismo, que las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Para el apartado que nos ocupa, es importante destacar lo referido en el artículo segundo constitucional:

Artículo 2. (...)

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

(...)

La Constitución menciona que toda comunidad equiparable tendrá los mismos derechos reconocidos a las comunidades indígenas, pero no especifica lo que son, o cómo se determina su reconocimiento.

El reto de la definición de las comunidades equiparables ya se advierte en la materia electoral, como resulta patente en la sentencia SUP-REC-157/2022 y acumulados, donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022), analiza una controversia respecto al reconocimiento de la calidad

de una comunidad equiparable. En este asunto, el TEPJF ordena al tribunal local la realización de dictámenes antropológicos a cargo de instituciones especializadas, para determinar si la comunidad del caso concreto es una comunidad culturalmente diferenciada.

En el estado de Veracruz no se tiene conocimiento de la presencia de alguna comunidad equiparable; sin embargo, el caso anteriormente referido vislumbra los retos que enfrentarán las autoridades electorales debido a la omisión legislativa de determinar parámetros para el reconocimiento de las comunidades equiparables.

En ese sentido, se dificulta el trabajo de las autoridades administrativas locales para definir acciones afirmativas innovadoras, al carecer de los elementos necesarios para definir a los sujetos que califican como comunidades equiparables.

## VIII. Conclusiones

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en el estado de Veracruz se han dedicado a promover, respetar, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de todos los grupos vulnerables, luchando contra la discriminación motivada por el género, origen étnico, edad, discapacidad u orientación sexual, o cualquiera que menoscabe los derechos humanos de las personas.

Como se abordó en el presente documento, los pueblos indígenas se encuentran presentes en el territorio veracruzano desde antes de la colonización, mientras que la población afroamericana se asentó de manera posterior a esta; sin embargo, ambas comunidades forman parte de la pluriculturalidad veracruzana.

En la búsqueda constante de generar condiciones para que todas las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, surgen las acciones afirmativas, medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad sustantiva de las personas en situación de desventaja.

En la legislación veracruzana actualmente no existe una disposición que regule la postulación de candidaturas a cargos de elección popular de los grupos en situación de vulnerabilidad; sin embargo, el OPLEV, en su carácter de autoridad administrativa electoral, ha emitido acciones afirmativas cuya efectividad fue estudiada en aras de perfeccionarlas para próximas elecciones.

Es dable resaltar que es la primera ocasión que el OPLEV implementa dichas acciones y que las mismas se pueden considerar como un punto de partida para el perfeccionamiento de las reglas que garantizarán la inclusión de dichos grupos en futuras elecciones<sup>12</sup>.

12 Para mayor información, consúltese el Informe final que rinden las Comisiones Unidas de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Igualdad de Género y No Discriminación sobre la implementación de criterios de Paridad de Género y Acciones Afirmativas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, p. 100.

Por ejemplo, en el caso del estado de Veracruz, durante el registro de candidaturas del proceso electoral 2020-2021, por primera vez se registró como dato estadístico si la o el candidato se autoadscribía como indígena o afrodescendiente.

No se descarta la posibilidad de que personas indígenas o afroamericanas hayan sido postuladas de manera natural en procesos electorales anteriores, debido al perfil demográfico del municipio o distrito al que perteneciera; por lo tanto, para distinguir el efecto propio de la acción afirmativa, la línea base se puede trazar a partir del registro llevado a cabo en el OPLEV durante el proceso electoral 2020-2021.

Es importante destacar que los partidos políticos postularon personas indígenas, afroamericanas, jóvenes, de la diversidad sexual y con discapacidad, logrando así que llegaron a ocupar un cargo de elección popular, como se muestra en la tabla número 9, a reserva de aquella implementada para personas con discapacidad; ya que no resultó electa ninguna persona en representación de ese grupo en situación de vulnerabilidad. En razón de ello, se concluye que las acciones afirmativas lograron su cometido, al menos a nivel de postulación, no obstante, no siempre redundan en que puedan ocupar un cargo de elección popular.

Asimismo, es importante dirimir si las acciones afirmativas y su relación con la autoadscripción a estos grupos se debe calificar o no, y cómo. La autoadscripción calificada a grupos o comunidades indígenas es un tema muy avanzado en la materia electoral; mas no así respecto a población afroamericana, sobre la cual conviene recordar lo siguiente:

Aunque tanto la población indígena como afrodescendiente son sujetos a acciones afirmativas, sus antecedentes históricos, culturales y sociales no son los mismos, pues ambos grupos tienen necesidades diferentes que cubrir con la adopción de medidas compensatorias.

Como señala Hugo Arellanes Antonio:

Las comunidades afroamericanas no podemos acceder a las políticas públicas porque no hablamos una lengua, no tenemos un traje típico y muchas de las leyes con las que podríamos acceder a los beneficios que por derecho nos corresponden están diseñadas para los pueblos originarios indígenas. ¿Todos somos iguales o sólo es una ley más que se queda en papel? (Arellanes Antonio, 2019, p. 32).

El reto presente para las autoridades electorales será poder discernir sobre los verdaderos alcances que tenemos para definir, de manera concienzuda y acertada, las acciones afirmativas adecuadas para alcanzar una verdadera igualdad sustantiva para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

## Fuentes de información

- Arellanes Antonio, H. (2019). Una postal afromexicana. En *Inclusive*. Instituto Electoral de Ciudad de México.
- García Segundo, A. A. (2019). *El acceso efectivo a la justicia de los grupos indígenas, un horizonte al porvenir en el pluralismo jurídico*. 22.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Censo de Población y Vivienda: Marco conceptual*. INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197520.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197520.pdf)
- Melgarejo Vivanco, J. L. (1960). *Breve historia de Veracruz*. Universidad Veracruzana. <https://www.uv.mx/colecciones/melgarejovivanco/pdf/Brevehistoria-de-veracruz.pdf>
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2016, abril 16). *Acuerdo A103/OPLE/VER/CG/16-04-16 por el que se responde a la solicitud de registro de candidaturas formulada por Hipólito Arriaga Pote*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2018, abril 19). *Acuerdo OPLEV/CG133/2018 por el que se responde a la solicitud de registro de candidaturas formulada por Hipólito Arriaga Pote*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2020, octubre 16). *Acuerdo OPLEV/CG152/2020 por el que se aprueba el estudio sobre la viabilidad de implementar acciones afirmativas en favor de personas indígenas y jóvenes*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2020). *Informe final sobre la implementación de criterios de Paridad de Género y las Acciones Afirmativas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2021, febrero 16). *Acuerdo OPLEV/CG068/2021 por el que se aprueba la respuesta a escritos solicitando implementación de acciones afirmativas a favor de diversos grupos*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2021, marzo 21). *Acuerdo OPLEV/CG113/2021 por el que se emiten lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021*.
- Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz (2022). *Informe final sobre la implementación de criterios de Paridad de Género y las Acciones Afirmativas en el Proceso Local Ordinario 2020-2021*. [https://portalanterior.oplever.org.mx/miniportales/depyp/pdfs/2020/ediciones/INFORME\\_ACCIONES\\_AFIRMATIVAS\\_ELECTOS\\_FINAL\\_21\\_01\\_22.pdf](https://portalanterior.oplever.org.mx/miniportales/depyp/pdfs/2020/ediciones/INFORME_ACCIONES_AFIRMATIVAS_ELECTOS_FINAL_21_01_22.pdf)



# Los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, en el estado de Yucatán

Delta Alejandra Pacheco Puente<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; II.1. Pueblos y comunidades mayas; III.2. Los afroamericanos; III. Población Indígena y Afroamericana en Yucatán; IV. Descripción del contexto de los Derechos Político-Electorales; IV.1. Pueblos y comunidades mayas; IV.2. Los afroamericanos; V. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

Las comunidades indígenas y la población afroamericana, son dos grupos que han tenido una lucha extensa para el reconocimiento de su identidad y de sus derechos. La transformación que han tenido denota la recuperación de la originalidad, en el caso de los pueblos indígenas, es decir, de preservar esa estructura social, política y económica de sus ancestros con el toque de la modernidad que se vive; y por parte de la comunidad de afrodescendientes, ese ímpetu de reconocimiento como tal grupo, en la sociedad mestiza de Yucatán.

<sup>1</sup> Consejera electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, a partir de octubre de 2017; doctoranda en el Doctorado de Ciencias Penales y Política Criminal en el INACIPE con línea de investigación en Derechos Humanos, desarrollando la tesis con el tema: “En condición de víctimas. Una interpretación de la integridad de los seres humanos a partir de la invocación a la dignidad humana”; maestra en Educación y maestra en Derecho Procesal, ambas por la Universidad Marista de Mérida; licenciada en Derecho por la Universidad Mesoamericana de San Agustín; profesora en la Universidad Marista de Mérida y Universidad Modelo.

Derivado de ello, en este trabajo se abordará brevemente sobre la historia de ambos grupos, la conformación de esta población, y específicamente, sobre aquellas acciones que han enmarcado los derechos político-electorales de los mismos en el estado de Yucatán.

Los datos que se plasman muestran lo reciente que se ha estado actuando a favor de dichas comunidades, y cómo en tan pocos años, se ha logrado un significativo avance en materia de aquellos derechos.

## **II. Antecedentes**

### **II.1. Pueblos y comunidades mayas**

“Se tiene que el dato más antiguo sobre la presencia de los mayas data de 7000 años a. C., presencia que se halló en Guatemala, Belice, Maní y Loltún” (Quezada, 2001).

A partir del 300 a.C. los mayas entraron en un largo periodo de florecimiento y avance cultural, sosteniendo hasta el 900/1000 d.C., época conocida como el gran clímax de la civilización maya. Los centros urbanos existentes (Uxmal, Izamal, Cobá, Calakmul, Ekbalam y Chichén Itzá) expandieron su poder e influencia política sobre centros urbanos de mediana y menor jerarquía (Edzná, Dzibilchaltún, Tzeme, Okop, Xel-ha, Sayil, Labná, Xlapak) a través de las alianzas políticas, matrimoniales, enfrentamientos bélicos, entre otros medios.

Posteriormente, surgieron pugnas entre los Xiu y los Cocom, a mediados del siglo XV, situación que llevó a la destrucción de Mayapán desintegrando el gobierno confederado e iniciando el colapso de estos gobiernos; como consecuencia no se pudo conformar una nueva estructura política centralizada.

Para el año de 1517, los españoles descubren Yucatán, conquistando las tierras hasta 1546. Las condiciones de abuso, maltrato y opresión, por parte de los españoles originaron rebeliones que duraron aproximadamente cien años, situación que también arrojó actividades de reordenamiento territorial, congregación y evangelización. (Quezada, 2001)

En el tiempo del periodo colonial predominó el despojo de tierras y las asignaciones de terrenos fueron insuficientes para la subsistencia de las comunidades lo que produjo condiciones de inestabilidad, que se fueron incrementando, originando la llamada Guerra de Castas para el año de 1847, movimiento social de gran influencia en aspectos político-territoriales, socia-

les y económicos, así como culturales, donde la organización de autoridades tradicionales comunitarias se mantuvieron en una estructura de cargos de tipo militar (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, 2021).

## II.2. Los afroamericanos

El inicio de la presencia africana en América se puede encontrar en el arribo de la gente que fue traída por los conquistadores. Es conocido el caso de Juan Garrido, miembro de la expedición de Hernán Cortés para la conquista de México, y en Yucatán, el caso del esclavo Sebastián Toral, traído por Francisco de Montejo. Ambos lograron la libertad por su participación exitosa en los combates bélicos contra los indígenas y fueron premiados con el empleo de porteros, en la ciudad de México y en Mérida, respectivamente (Victoria Ojeda, 2014).

Desde fechas tempranas, la Corona española otorgó un número significativo de licencias para introducir personas esclavizadas traídas directamente de África. Así, en 1533 el adelantado Francisco de Montejo obtuvo una licencia para introducir cien esclavos de los dos sexos a su gobernación de Yucatán, y en 1535 Rodrigo de Albornoz, contador de la Nueva España, obtuvo una licencia para introducir una cantidad semejante de esclavos, de los cuales un tercio eran mujeres. Pocos años después de la Conquista, Hernán Cortés –marqués del Valle de Oaxaca– celebró un contrato con el tratante genovés Leonardo Lomelí para introducir quinientos esclavos destinados a las haciendas del marquesado. En 1544, el Ayuntamiento de la Ciudad de México pidió y obtuvo licencia para introducir tres mil esclavos destinados al servicio de minas (Iturralde Nieto y Velásquez, 2016, p. 64).

Una de las ideas generalizadas en la historia del Yucatán colonial, y de la capital en específico, es que, en el barrio de Santa Lucía, durante el siglo XVI e inicios del XVII, tuvieron su morada los africanos. El historiador Rubio Mañé, generador de la “noticia”, señalaba que era un “poblado de esclavos negros y mulatos”.

En la revisión que se hizo del libro de matrimonios del sagrario y en los años que cita Rubio, no se encontró dato alguno que indique que el pueblo o barrio de Santa Lucía fuese asiento de negros, esclavos o libres. No hay una sola mención de ello. La historiadora Martha Espejo Ponce, un poco más cauta, apunta que solo a partir de la segunda mitad del siglo XVII se dieron matrimonios de negros y mulatos en esa iglesia. La autora asumió que los contrayentes debían vivir cerca. Para reforzar la idea cabe decir que, en 1582, Guillén de las Casas, gobernador de Yucatán, envió

una carta al rey en la que se señala que Santa Lucía “al presente se va poblando de indios naboríos”. Por su parte, Cook y Bora enseñan un cuadro del pago real anual, de 1580 a 1645, donde se incluye a Mérida como localidad y al poblado de Santa Lucía como pueblo de naboríos, entre otros, lo que indica que la población del sitio era maya tributaria. En el mismo sentido, Fernández Tejero presenta un apartado en el cual esquematiza los tributos pagados por naboríos, negros, mulatos e indios mexicanos, de 1577 a 1645. En los cuadros que lo acompañan, se engloba a Mérida y a los pueblos de Santa Lucía, San Cristóbal, Santiago y San Juan bajo el rubro de “asiento de naborías”. Al registrar a los africanos y afrodescendientes, se mencionan las ciudades de Mérida, Valladolid y Campeche. Con esto se subraya que aquellos vivían en el recinto central y no en el barrio que indicó Rubio Mañé.

En consecuencia, para el siglo XVI los africanos debían de vivir en la parte trasera de los solares de sus amos y patrones. Así lo deja entender Juan de Montejo, nieto del conquistador, quien en 1593 decía habitar en una buena casa y sostener en el terreno, además de armas, caballos, criados y esclavos, con base en la norma de “casa poblada” (Victoria Ojeda, 2014).

### III. Población indígena y afromexicana en Yucatán

El censo efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del año 2020, determinó el número de personas de la comunidad indígena y afromexicana que habitan en el estado de Yucatán, como puede observarse en la tabla que a continuación se presenta.

**Tabla 1. Población indígena y afromexicana en el estado de Yucatán**

Número de habitantes en el estado	2,320,898
Porcentaje de población indígena y afromexicana (o quienes se auto adscriben)	69,599 (3.0%) afromexicana
Porcentaje de población que habla una lengua indígena o alguna lengua distinta	525,092 (23.7%) hablantes de lenguas indígenas
Pueblos y lenguas que se identifican en Yucatán y porcentaje de cada uno de ellos.	Maya 519,167 (99%)
	Ch’ol 2,027 (0.38%)
	Tseltal 1,069 (0.2%)
	Náhuatl 494 (0.09%)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

## IV. Descripción del contexto de los derechos político-electorales

### IV.1. Pueblos y comunidades mayas

En el estado de Yucatán la legislación que atiende los temas relativos a los pueblos y comunidades mayas, son la Ley para la protección de los derechos de la comunidad maya del estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán; normativas que fueron publicadas en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el 3 de mayo de 2011 y 29 de mayo de 2014, respectivamente; siendo que la primera ley dentro de sus artículos transitorios determinó expedir el reglamento de la misma, el cual fue publicado en dicho Diario Oficial el 30 de diciembre de 2011 (Herrera, 2014).

Cabe destacar que en el año 2017, el Poder Ejecutivo publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán del 31 de octubre, el Decreto 534/2017, por el que se modificaban ambas leyes que pretendían regular el registro de comunidades indígenas en el Estado, de los requisitos y procedimientos de elección de las autoridades indígenas en el estado, del procedimiento de justicia maya, de la regulación de los órganos de procuración de justicia maya, de diversas atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo para promoción de la cultura maya entre otras.

No obstante, el 30 de noviembre de 2017, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del citado decreto, cuya impugnación general del mismo fue por ausencia de consulta indígena y, en particular, en caso de no prosperar tal petición la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 7 fracción I de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya en el Estado de Yucatán.

En consecuencia, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 28 de junio de 2018, resolvió la acción de inconstitucionalidad en comento, la cual fue signada como 151/2017 (Acción de inconstitucionalidad 151/2017, 2019), en la que invalidó el decreto 534/2017 ya mencionado en párrafos anteriores.

Por otro lado, el estado de Yucatán, si bien tiene un alto porcentaje de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, es de notar que los 106 municipios que conforman el Estado se rigen por sistema de partidos políticos, con lo cual los cargos en los Ayuntamientos no son electos mediante sistema normativos internos, es decir, las presidencias municipales, regidurías y sindicaturas no son electas por usos y costumbres.

Ahora bien, por parte del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC) se han efectuado acciones en favor de las Comunidades Mayas

en el Estado, como lo es la firma del Convenio de Apoyo y Colaboración entre el IEPAC y el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA) en julio del año 2019, que tuvo por objeto llevar a cabo acciones de fortalecimiento y promoción de los derechos políticos de las personas de las Comunidades Indígenas Mayas del Estado de Yucatán; en el que se sentaron las bases para contar con una asesoría sobre las Comunidades Indígenas Mayas en el Estado, para la viabilidad y definición de criterios que garantizaran la representación de la población maya en el registro de candidaturas y en la integración de órganos de elección popular a elegirse en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Asimismo, en agosto de 2019, se llevó a cabo un Encuentro de Representantes de Comunidades Indígenas Mayas para el Impulso de su Participación Política en Yucatán cuyo objetivo fue integrar a líderes, lideresas y representantes de comunidades mayas para identificar el panorama de sus derechos políticos en el estado y la generación de estrategias específicas de atención para el impulso de su participación política. Se tuvo oportunidad de escuchar a través de mesas de trabajo las experiencias y opiniones de representantes de comunidades mayas sobre sus aspiraciones, elementos identitarios y propuestas de acción, en lengua maya.

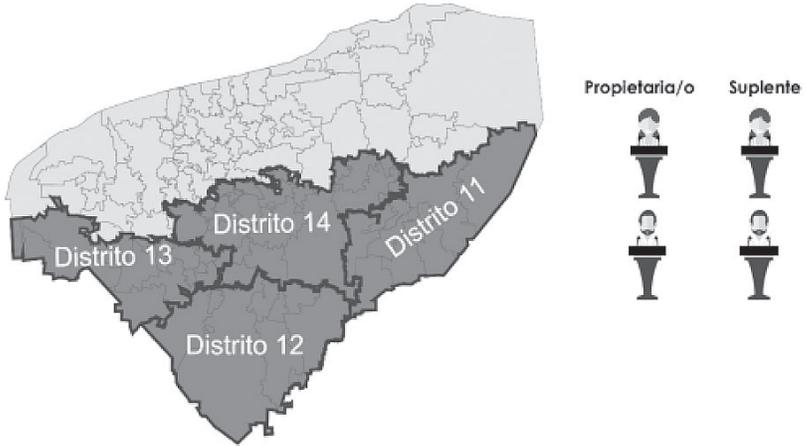
La información que se generó por dicho encuentro sirvió como insumo de gran relevancia para la definición de estrategias en el tema.

De igual manera, en septiembre de 2020, se llevó a cabo el Foro de Democracia Incluyente y Paritaria: Construcción de Criterios desde Propuestas Ciudadanas, que contó con una Mesa de diálogo de Pueblos y Comunidades, la cual se desarrolló en español y lengua maya con el objetivo de propiciar un espacio de diálogo, entre los partidos políticos, sociedad civil y representantes de los pueblos y comunidades mayas hacia la construcción de propuestas ciudadanas para el diseño de acciones afirmativas y lineamientos en la materia.

Por lo que, en noviembre de 2020, el Consejo General del IEPAC en sesión extraordinaria, aprobó el Acuerdo C.G.-048/2020 que contiene los Lineamientos para el registro de candidaturas indígenas de pueblos y comunidades mayas e inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados para el Proceso Electoral 2020-2021 (2020)

En dichos lineamientos se implementó un índice poblacional indígena resultado de contemplar la población de habla indígena y la autoadscripción indígena según el censo poblacional del INEGI; con lo anterior, se determinaron los 4 distritos electorales con mayor índice poblacional indígena, siendo estos Distritos el 11 Valladolid, el 12 Tekax, el 13 Ticul y el 14 Tecoh, de entre los cuales, los partidos políticos tuvieron que postular al menos 2 candidaturas propietarias y suplentes con personas indígenas y considerando el principio de paridad de género.

**Figura 1. Distritos con mayor índice poblacional indígena**



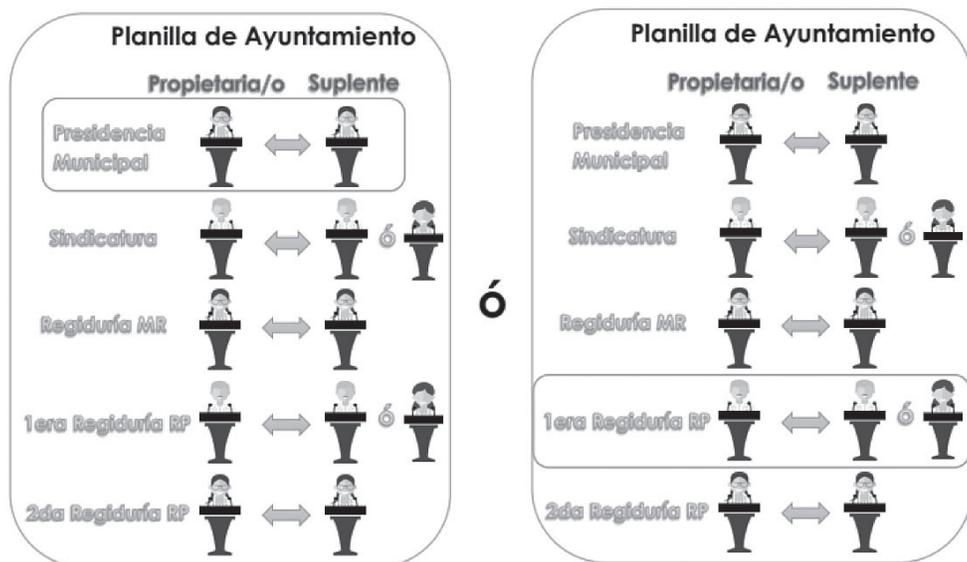
Fuente: Guía didáctica de Paridad de Género y Registro de Candidaturas Indígenas y de Grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados 2020-2021 (2020).

De igual forma, se determinaron 36 municipios con mayor índice poblacional indígena, los cuales son: Abalá, Calotmul, Cantamayec, Cuncunul, Chacsinkín, Chankom, Chapab, Chemax, Chichimilá, Chikindzonot, Chumayel, Dzán, Dzitás, Espita, Hala-chó, Hocabá, Kaua, Mama, Maní, Mayapán, Opichén, Peto, Sacalum, Santa Elena, Tahdziú, Teabo, Tekom, Temozón, Tepakán, Teya, Timucuy, Tinum, Tixcacalcupul, Tixmehuac, Uayma y Yaxcabá. En tales municipios, los partidos políticos y las candidaturas independientes tuvieron que postular candidaturas indígenas a presidencia municipal y/o primera regiduría de representación proporcional, en paridad de género.

Tipo de elección	Candidaturas de personas indígenas postuladas	Candidaturas de personas indígenas electas
Cargos de ayuntamientos	218	63
Cargos a diputaciones	24	4

- LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS
- Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS,
- EN EL ESTADO DE YUCATÁN

**Figura 2. Conformación de ayuntamientos en municipios con mayor índice poblacional indígena**



Fuente: Guía didáctica de Paridad de Género y Registro de Candidaturas Indígenas y de Grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados 2020-2021 (2020).

Derivado de las acciones afirmativas implementadas en el Proceso Electoral 2020-2021, los resultados que se obtuvieron fueron los siguientes:

Lo que da cabida a destacar que independientemente de las acciones afirmativas implementadas y los resultados obtenidos, la representación y participación política de los pueblos originarios, obtuvo con lo anterior una mayor visibilidad y reconocimiento, estableciendo los espacios para su participación activa en la toma de decisiones públicas, y derivado de ello se cuenta con una estadística de partida para acciones posteriores y de mayor impacto.

#### IV.2. Los afromexicanos

En el tema de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades afromexicanas en el estado de Yucatán, el pasado 23 de febrero de 2022, en el Congreso del Estado, Legislatura LXIII, integrantes de la fracción legislativa del Partido Revolucionario Institucional presentaron una iniciativa en materia de reconocimiento de los Pueblos y Comunidades afromexicanas, y de otros pueblos originarios que

tengan asentamientos en el estado de Yucatán, iniciativa con la que se pretende reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán.

La propuesta de adición al artículo 2 de la Constitución Estatal que se propone es la siguiente:

El Estado reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas y otros pueblos originarios con asentamientos en territorio yucateco, cualquiera que sea su autodeterminación, como parte de la composición pluricultural de Yucatán. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en esta constitución en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normativa internacional en materia de derechos humanos” (Iniciativa con proyecto de decreto con la que se reforma la constitución política del estado de Yucatán en materia de reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, y de otros pueblos originarios que tengan asentamiento en el estado de Yucatán, 2022).

Destaca en los argumentos de los integrantes de dicha fracción parlamentaria, que comparten “los motivos que en los múltiples documentos de la CNDH inciden en la necesidad de concretar acciones públicas en favor de pueblos y comunidades afromexicanas y de cualquier origen étnico [...]”.

La iniciativa en comento fue turnada a la Comisión Permanente de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso del Estado de Yucatán el 1 de marzo de 2022, la cual se encuentra en estudio. Es de destacar remontando a la historia, Yucatán fue uno de los destinos de traslado de las personas esclavizadas de manera forzada de origen africano (Velázquez Gutiérrez y Iturralde, 2020); y que según datos del INEGI, el 3% de la población yucateca es afromexicana, existen pocas referencias, estudios y análisis relativos a la participación política de dicho grupo poblacional. No obstante, es precisamente el hecho de no contar con estudios en la materia, lo que denota la falta de atención relativa a la población afromexicana en Yucatán, así como la falta de estadísticas e información que permita implementar acciones de atención a sus necesidades al ser un grupo en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminado.

## V. Conclusiones

Es de notar, que como se plantea en líneas previas, existe una vasta pluriculturalidad en la composición del estado de Yucatán, no obstante, esto no se ha traducido en un reconocimiento social de quiénes dan riqueza a dicha pluriculturalidad; con la pre-

sencia constante de una discriminación estructural de las que han sido víctimas las comunidades indígenas mayas en el Estado, así como, las personas afromexicanas.

En ese tenor, es necesario hacer una diferenciación respecto a la figura de los pueblos originarios en Yucatán, ya que, al ser preponderantemente maya, ha sido un reflejo de identidad, pero que conlleva una discriminación que ha llevado poco a poco a perder las costumbres y culturas originarias en una búsqueda por evitar la discriminación que representa formar parte de los pueblos originarios. La reciente lucha por la visibilización y reconocimiento de la identidad y cultura maya en el Estado ha conllevado diferentes cambios que, si bien buscan promover e impulsar dicha cultura, se topa con el muro de la discriminación estructural y arraigada en la sociedad. Las acciones que desde las autoridades electorales se desarrollan para el impulso de la participación política de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente en el ejercicio del voto pasivo como forma de participación; son solo un parteaguas para los cambios estructurales sociales necesarios para la adecuada integración de los pueblos originarios en el sistema occidentalizado por el que nos regimos actualmente, siendo necesario para ello, el reconocimiento real y visibilización desde las diferentes esferas sociales y entornos.

Respecto a la población afromexicana, es de llamar la atención, que, si bien en Yucatán existe cierta presencia, esta es invisibilizada de forma sistemática como una minoría, ya que incluso para abordar dicho tema es complicado documentarse en la materia, o siquiera contar con estudios al ser estos más enfocados en analizar la relación de los españoles con los mayas y no así respecto a la población afromexicana. Con eso planteado, es que cobra mayor sentido el que no existan acciones de impulso de dicho grupo minoritario, en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminado, que sin justificar dicha falta de impulso, brinda el espacio perfecto para reflexionar como autoridades a nivel local respecto a la deuda histórica que plenamente reclama dicho grupo y que es necesario atender, a través de la elaboración de un panorama y diagnóstico para identificar cómo se encuentra la participación política de la población afromexicana en el estado de Yucatán, así como las posibles estrategias y planes de acción a implementar para la promoción del pleno ejercicio de sus derechos político electorales en igualdad de condiciones.

## Fuentes de información

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=31>

Herrera, J. I. (2014). Justicia “tradicional” oficializada en la península de Yucatán. *Diario de Campo*, 4–5, Article 4–5.

- Instituto electoral y de participación ciudadana (2020). *Guía didáctica de paridad de género y registro de candidaturas indígenas y de grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados 2020-2021*. [https://www.iepac.mx/micrositios/igualdad-y-no-discriminacion/assets/documents/publicaciones-y-materiales-de-apoyo/Guia-Rapida-Paridad-Candidaturas-Indigenas-y-Acciones-Afirmativas\\_22mar2021.pdf](https://www.iepac.mx/micrositios/igualdad-y-no-discriminacion/assets/documents/publicaciones-y-materiales-de-apoyo/Guia-Rapida-Paridad-Candidaturas-Indigenas-y-Acciones-Afirmativas_22mar2021.pdf)
- Congreso del Estado de Yucatán (2011). Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. [http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/1653cb20740944b9a0326871a6ae809b\\_2022-05-09.pdf](http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/1653cb20740944b9a0326871a6ae809b_2022-05-09.pdf)
- Congreso del Estado de Yucatán (2014). Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán. [http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/409d2e\\_LEY%20SISTEMA%20JUSTICIA%20MAYA%20DEL%20EDO%20\(%C3%9Altima%20ref.%2031-10-17\).pdf](http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/409d2e_LEY%20SISTEMA%20JUSTICIA%20MAYA%20DEL%20EDO%20(%C3%9Altima%20ref.%2031-10-17).pdf)
- Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. (2019). Acción de inconstitucionalidad 151/2017. Décima Época, Libro 66. Tomo I, p. 443. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/28612>
- Gaceta del Senado (2022). Iniciativa con proyecto de decreto con la que se reforma la constitución política del estado de Yucatán en materia de reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, y de otros pueblos originarios que tengan asentamiento en el estado de Yucatán, (2022). [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/27585](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/27585)
- instituto electoral y de participación ciudadana (2020). Lineamientos para el registro de candidaturas indígenas de pueblos y comunidades mayas e inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad e históricamente discriminados para el Proceso Electoral 2020-2021. <https://www.iepac.mx/public/marco-normativo/lineamientos/lineamientos-para-el-registro-de-candidaturas-indigenas.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Población Afromexicana*. Cuéntame de México. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2021). *Mayas – Etnografía*. Atlas de los Pueblos Indígenas de México. INPI. <http://atlas.inpi.gob.mx/mayas-etnografia/>
- Iturralde Nieto, G., y Velásquez, M. E. (2016). *Afrodescendientes en México: Una historia de silencio y discriminación* (Segunda). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de Antropología e Historia. [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Afrodescendientes\\_2daEdicion\\_WEB.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Afrodescendientes_2daEdicion_WEB.pdf)
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2011). Decreto 481. Por medio del cual se expide el Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comu-

- nidad Maya del Estado de Yucatán. D.O. No. 31,844. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/05/2012/DIGESTUM05039.pdf>
- Quezada, S. (2001). *Breve historia de Yucatán*. Yucatan identidad y cultura Maya. [https://www.mayas.uady.mx/historia/ph\\_01.html](https://www.mayas.uady.mx/historia/ph_01.html)
- Velázquez Gutiérrez, M. E., y Iturralde, G. (2020). *Afromexicanas: Trayectoria, derechos y participación política* (Primera edición). Instituto Electoral de la Ciudad de México.
- Victoria Ojeda, J. (2014). Africanos y afrodescendientes en la Mérida de Yucatán, México. Dos apuntamientos (siglos XVI a XIX). *Fronteras de la historia*, 19(2), 148–174. <https://doi.org/10.22380/2027468828>

# Comunidades indígenas y afrodescendientes en el estado de Zacatecas

Elia Olivia Castro Rosales<sup>1</sup>

SUMARIO: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Población indígena y afromexicana asentada en Zacatecas; IV. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Zacatecas; V. Contexto actual de las comunidades indígenas y afromexicanas en Zacatecas; VI. Conclusiones; Fuentes de información.

## I. Introducción

La presente aportación relata el contexto actual que tienen los pueblos y comunidades indígenas, así como la población afrodescendiente reconocida en el estado de Zacatecas; con la finalidad de visualizar el panorama en la representación política a nivel local y federal, así como el estatus del ejercicio de los derechos político-electorales que es el propósito principal de esta compilación.

El estado de Zacatecas no cuenta con una población representativa con las características eminentemente indígenas o afromexicanas, las regiones donde se encuentra la presencia de estas comunidades son principalmente en los límites geográficos con las

1 Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cursó una licenciatura en Derecho; actualmente es abogada litigante, se desempeñó como consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas; consejera presidenta del Consejo Municipal Electoral de Guadalupe, Calera de Víctor Rosales; instructora asistente electoral del Consejo Distrital IV; consejera municipal electoral del Consejo Municipal de Juchipila. Por lo que ve en el Instituto Federal Electoral, fue consejera electoral suplente, capacitadora suplente electoral, supervisora electoral. De igual forma en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática se desempeñó como supervisora y entrevistadora.

entidades federativas de Durango, Nayarit, Jalisco y San Luis Potosí, donde ellos reconocen que su residencia es precisamente en esos estados vecinos y no así con la tierra zacatecana.

La aportación en materia electoral sobre el tema que nos ocupa, no tenemos antecedentes relevantes que hayan contribuido al reconocimiento de sus derechos políticos, tanto a nivel local como nacional; no existen distritos indígenas reconocidos en la ley, no contamos con ninguna comunidad indígena que haya promovido el reconocimiento de su autonomía o autogobierno.

La representación en los órganos de gobierno, no se ha hecho patente por ninguna exigencia de algún grupo o comunidad que lo solicite de manera expresa, por lo tanto; la situación de la representación de algunos grupos se ha presentado, pero con los migrantes, figura que es reconocida desde hace varios años dentro de la Legislatura del estado a través de las diputaciones migrantes.

Un grupo reconocido también desde hace más de una década es el grupo de las juventudes, que también encuentran una cuota de representación en el órgano legislativo local, y el cual también está regulado en la Ley electoral local del estado de Zacatecas.

## **II. Antecedentes**

Debido a la contrastante geografía que caracteriza al territorio zacatecano, se establecieron dos sociedades prehispánicas muy distintas; en la zona desértica del altiplano habitaron grupos nómadas recolectores de frutos y cazadores, y en las partes altas mejor irrigadas se asentaron tribus sedentarias practicantes de la agricultura. Alrededor del periodo 600 A.C. la cultura agrícola de Chupícuaro, originaria de Guanajuato, floreció y fue cimiento de las culturas sedentarias descendientes de Zacatecas.

Las diversas tribus chichimecas que habitaban en el territorio zacatecano fueron los caxcanes, guachichiles, guamares, irritilas, huicholes, tecuexes, teules, tepehuanes, coras y zacatecos. Esta última tribu fue una de las más importantes y de ella derivó el nombre de la capital y del estado. Los caxcanes ocuparon gran parte de lo que hoy es Jalisco y Zacatecas.

En el siglo XVI los aztecas y los españoles le llamaron al norte de la mesa central de México, que nunca fue conquistada por los mexicas, “La Gran Chichimeca”. Esto ahora es compuesto por los estados de Jalisco, Aguascalientes, Nayarit, Guanajuato y Zacatecas. Debido a esto, los aztecas y españoles les llamaron Chichimecas a los pobladores de esta gran región, aunque fueran de distintas culturas, lenguajes o tribus (Atribución, 2022).

México no es uno, no es homogéneo, es una multiplicidad de pueblos, y esa es una de sus principales características. Uno de estos pueblos, que día a día pugna por su reconocimiento como parte de nuestra sociedad, es el afromexicano.

Las poblaciones africanas arribaron a México como parte de las huestes españolas y en consecuencia del comercio de esclavos provenientes de África hacia América. Quienes conforman en la actualidad los pueblos afromexicanos son sus descendientes.

Actualmente, la región en la que se concentran estas poblaciones es la denominada Costa Chica de Guerrero, principalmente en los municipios de Ometepec y Cuajinicuilapa, así como en el distrito de Jamiltepec, ubicada en la región de la costa de Oaxaca y conformado por 24 municipios. Asimismo, existen poblaciones importantes en Chiapas, Coahuila, Michoacán y Veracruz.

Los afromexicanos han hecho grandes aportaciones en la minería, donde estados como Zacatecas o Guanajuato, que fueron los principales centros productores en el periodo virreinal, tuvieron la participación de personas afrodescendientes en condición de esclavización.

A pesar de que algunos participaron como albañiles en la construcción de la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, o en el Fuerte de San Juan de Ulúa en Veracruz, otros más sacaron adelante la producción azucarera y destacaron en la pintura del periodo Barroco, siendo Juan Correa el máximo exponente, poco se sabe de las contribuciones de la comunidad afrodescendiente en México.

Se trata de la llamada “tercera raíz” la cual no estaba reconocida, a diferencia de los indígenas, es una población que está presente en el territorio desde el mismo momento en el que están presentes los conquistadores en la Nueva España y no sólo eso, sino que contribuyen con trabajo y conocimiento, con sus diferentes culturas porque provienen de diferentes regiones de África.

Contribuyeron dándole forma a la nación, le dieron forma a la cultura, a la sociedad, pero se sabe muy poco sobre eso; cada vez se conoce un poco más, hay esfuerzos por visibilizar por dar a conocer sobre estas poblaciones en el pasado y presente de México (Zacatecas, 2018).

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el primer instrumento de la Organización de Estados Americanos, que promueve y protege los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en las Américas, permite que los pueblos indígenas participen en todos los temas relacionados con el desarrollo dentro del Hemisferio; reconoce derechos individuales y colectivos, así como derechos económicos, sociales y culturales.

En las Américas habitan 50 millones de personas que se autodefinen indígenas; en 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas para brindar atención a los pueblos

vulnerables a violaciones de DDHH. La autoidentificación como pueblo indígena es determinante para establecer a quienes aplica la Declaración.

Derechos de los pueblos indígenas contenidos en la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- A la libre determinación.
- Al desarrollo integral de las mujeres indígenas.
- A la autonomía y al autogobierno.
- A la promoción y reconocimiento pleno de su personalidad jurídica.
- A la expresión de su identidad, patrimonio cultural y carácter pluricultural y multilingüe.
- A no ser objeto de racismo, discriminación racial, xenofobia, genocidio, ni otras formas de intolerancia.
- Al aislamiento voluntario.
- A las garantías reconocidas por la ley laboral nacional e internacional.
- A las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han ocupado.
- A la consulta libre previa que obliga a los Estados a informarse sobre la realización de proyectos de infraestructura o de desarrollo antes de ser ejecutados.

El reconocimiento de los pueblos indígenas ha tenido dos grandes momentos: el primero de ellos en 1992, al establecerse en el artículo 4.º de la Constitución Federal que, la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, por lo que la ley protegería sus lenguas, culturas, usos, costumbres, organización, entre otros elementos.

El segundo, deviene de diversos acontecimientos y movimientos sociales que propiciaron que, en el año 2001, se realizara la reforma constitucional sobre derechos y culturas indígenas. En la reforma, se establecieron en el artículo 2.º constitucional una serie de derechos para los pueblos indígenas y diversas obligaciones a la Federación, las entidades federativas y los municipios para promover su igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

Respecto del reconocimiento de los pueblos y comunidades afromexicanas, se otorga hasta el año 2019 al establecerse en la norma suprema que son parte de la composición pluricultural de la Nación, por lo que tendrán los derechos señalados en el citado artículo 2.º.

Estas reformas además de reconocer los pueblos indígenas y afromexicanos implican para ellos:

- a) Que el Estado mexicano otorgue cumplimiento a las obligaciones contraídas a nivel internacional;
- b) Que se reconozcan plenamente sus derechos humanos;

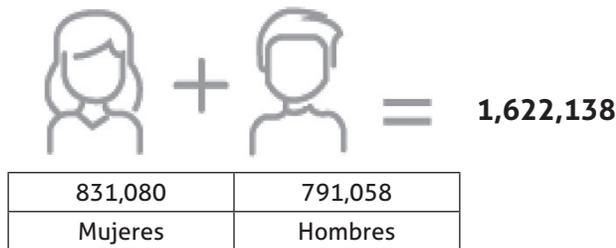
- c) La obligación de las autoridades estatales de proteger sus derechos humanos; y,
- d) La necesidad del Estado de replantear la forma y mecanismos en la que garantiza sus derechos humanos, entre otros aspectos (humanos).

### III. Población indígena y afroamericana asentada en Zacatecas

- Capital: Zacatecas
- Municipios: 58
- Extensión: representa 3.8 % del territorio nacional.
- Población: 1,622,138 habitantes, el 1.3 % del total del país.
- Distribución de población: 63 % urbana y 37 % rural; a nivel nacional el dato es de 79 y 21 % respectivamente.
- Escolaridad: 9.2 (poco más de secundaria concluida); 9.7 el promedio nacional.
- Hablantes de lengua indígena de 3 años y más: 3 de cada 1,000 personas.
- A nivel nacional, 60 de cada 1,000 personas hablan lengua indígena.
- Sector de actividad que más aporta al PIB estatal: Comercio. Aportación al PIB Nacional en 2020: 1.0 %

En 2020, en Zacatecas viven:

**Imagen 1. Mujeres y hombres habitantes de Zacatecas**



Fuente: INEGI 2020

Zacatecas ocupa el lugar 26 a nivel nacional por su número de habitantes (INEGI, 2020).

La población afrodescendiente en Zacatecas es de 15,951 habitantes.

En 2020, poco más del 50% de la población afroamericana se concentra en seis entidades: 303,923 viven en Guerrero, 296,264 en el estado de México, 215,435

en Veracruz de Ignacio de la Llave, 194,474 en la Ciudad de México y 139,676 en Jalisco (INEGI, 2020).

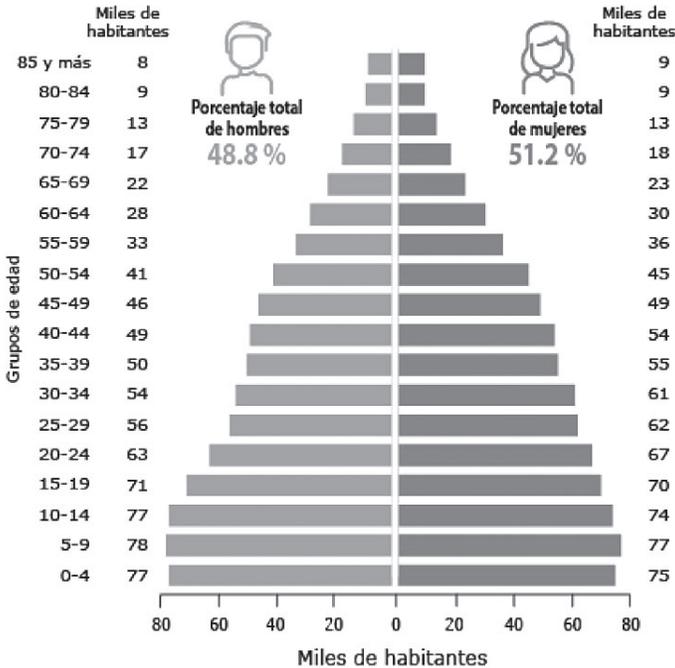
Lo anterior se robustece con la siguiente tabla:

**Tabla 1. Habitantes del estado de Zacatecas**

Número de habitantes en el estado	1,622,138 habitantes
Porcentaje de la población indígena y afromexicana (o quienes se auto adscriben)	15,951 habitantes 0.98%
Porcentaje de población que habla una lengua indígena	0.3%
Pueblos y lenguas que se identifican en esa entidad y porcentaje de cada uno de ellos	Huichol: 1,892 = 18.92 % Tepehuano del sur: 1,120 = 11.2 % Náhuatl: 793 = 7.93% Mazahua: 182 = 7.82%

Fuente: Elaboración propia con base al INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

En virtud de lo antes señalado, en la siguiente imagen se plasman los hablantes habitantes del Estado de Zacatecas por edad y sexo:



Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

#### IV. Porcentaje de la población que representan las personas indígenas y afromexicanas en Zacatecas

**Tabla 2. Personas y porcentajes de la población indígena en Zacatecas**

Población de 5 años y más hablante de lengua indígena	4,781 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Tojolabal	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Maya	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Tzeltal (Tseltal)	13 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Mazateco	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Lenguas chinantecas	22 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Náhuatl	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Lenguas zapotecas	124 personas
Población de 5 años y más hablante de Maya	60 personas
Población de 5 años y más hablante de Otomí	143 personas
Población de 5 años y más hablante de Tojolabal	0 personas
Población de 5 años y más hablante de Mixe	37 personas
Población de 5 años y más hablante de Mazahua	182 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Chatino	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Lenguas mixtecas	0.1 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Tzotzil (Tsotsil)	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Lenguas mixtecas	100 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Chol (Ch'ol)	0.0%
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Totonaca (Totonaco)	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Huasteco	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Mixe	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Otomí	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Purépecha (Tarasco)	118 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Zoque	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Lenguas zapotecas	0.0%
Población de 5 años y más hablante de Chatino	2 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de lengua indígena	2.7 %
Población de 5 años y más hablante de Tarahumara	22 personas
Población de 5 años y más hablante de Chol (Ch'ol)	31 personas

Población de 5 años y más hablante de Totonaca (Totonaco)	27 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Mazahua	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Tlapaneco	25 personas
Población de 5 años y más hablante de Huasteco	78 personas
Población de 5 años y más hablante de Tzotzil (Tsotsil)	8 personas
Población de 5 años y más hablante de Náhuatl	787 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Tarahumara	0.0 %
Población de 5 años y más hablante de Zoque	12 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Purépecha (Tarasco)	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Resto de lenguas	2.5 %
Población de 5 años y más hablante de Mazateco	9 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Tlapaneco	0.0 %
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Tzeltal (Tsel-tal)	0.0 %
Población de 5 años y más hablante del Resto de lenguas	2,981 personas
Tasa de monolingüismo de la población de 5 años y más hablante de Lenguas chinantecas	0.0 %

Fuente: INEGI 2020.

Las entidades con mayor presencia de población afromexicana son Guerrero (6.5%), Oaxaca (4.9%) y Veracruz (3.3%).

En Zacatecas, el porcentaje de población afrodescendiente está considerado en el nivel bajo, con hasta el 1% de representación, de acuerdo con la información que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (INEGI, 2020).

En México, de acuerdo con datos del INEGI, el 1.16% de la población nacional se identifica como afromexicana. Como minoría que es atravesada por cuestiones de raza y color de piel, bases del racismo en México, afrontan la dificultad de ejercer plenamente sus derechos; asimismo, se enfrentan a su falta de inclusión en la toma de decisiones del país.

Existe información que recaba INEGI donde podemos encontrar de forma detallada por entidad federativa y sus respectivos municipios la estadística recabada recientemente y que es pública para consulta de las personas interesadas.

Como parte de la divulgación de los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, el INEGI presenta el Panorama sociodemográfico de Zacatecas 2020, que integra, a manera de síntesis, datos relevantes derivados de este programa estadístico que permiten conocer las características demográficas, sociales y económicas

básicas de la población y las viviendas de la entidad federativa (INEGI, Panorama Sociodemográfico de México 2020, 2020).

## **V. Contexto actual de las comunidades indígenas y afromexicanas en Zacatecas**

Después del análisis de la información recabada para desarrollar el tema de las comunidades indígenas y afromexicanas en Zacatecas, podemos deducir que efectivamente no existe hasta el momento ningún registro de representación política en el contexto local o federal a través de personas indígenas o afrodescendientes de esta entidad federativa, en ningún órgano de gobierno, ni como representantes de elección popular surgidos de procesos electorales.

Encontramos información en cuanto a la representación de los distritos electorales indígenas reconocidos, en el artículo publicado recientemente denominado “Las cuotas afirmativas en los distritos indígenas Entre resistencias, racismos, usurpación de la identidad y disputas por el poder” (Valladares, 2022).

**Tabla 3. Diputados(as) electas en los distritos indígenas para la LXIV y LXV Legislatura de la Cámara de Diputados (2018-2021 y 2021-2024)**

Estado y Distrito	Distrito	% PI	Diputaciones 2018-2021	Partido/ coalición**	Diputaciones 2021-2024	Partido
Chiapas 1. Palenque 2. Bochil 3. Ocoingo 4. S Cristóbal 5. Margaritas	1	74.7	Manuela Obrador*	Morena-PT-PES (1) PRI-PVEM-NA (2) Morena-PT-PES Morena-PT-PES PRI-PVE-PANAL	Chiapas	Morena
	2	77.3	Humberto Pedreo*		Manuela Obrador	Morena
	3	83.9	Alfredo Vázquez		Adela Ramos J	Morena
	5	77.9	Marta Dekker G		Alfredo Vázquez	PAN/PRD
	11	69.2	Roberto Rubio*		Yeimi Aguilar Cifuentes Roberto Rubio	PVE
Guerrero 6. Tlapa 14. Chilapa +	5	84.0	Javier Manzano	Morena-PT-PES _____	Guerrero	PRD
	6	51.3	_____		Victoriano Wences Real Fabiola Rafael Dircio	PRD
Hidalgo 7. Huejutla	1	82.4	Fortunato Rivera	Morena-PT-PES	Hidalgo Sayonara Vargas Ramírez	PRI/PAN/PRD
Oaxaca 8. Teotitlán de Flores Magón 9. Tlacolula 15 Huahuapan+ 16. Ixtepec + 17. Ixtlán +	2	81.6	Irma Juan Carlos	Morena-PT-PES Morena-PT-PES _____ _____ _____ _____	Oaxaca	Morena
	4	77.5	Azael Santiago		8. Irma Juan Carlos Azael Santiago	Verde/PT/ Morena
	6	59.9	_____		Beatriz Pérez López (mixte- ca)	Morena
	7	58.2	_____		José Antonio Estefan Gilles- sen	PVEM
	9	46.8	_____		María del Carmen Bautista Peláez	Morena
	7	80.2	Marcelino Rivera		San Luis Potosí Christian Joaquín Sánchez	PVEM
	18	51.9	Jesús Guzmán*		Veracruz María del Carmen Pinete Vargas Itzel Aleli Domínguez Z	PVEM PVEM

Yucatán									
12. Valladolid	1	83.6	Jesús Vidal	PRI-PVE-NA	Yucatán	PAN			
13. Ticul	5	83.9	Juan Camul	PRI	Sergio Chale Cauich	PVEM			
19. Progreso+	2	47.3	_____	_____	Consuelo del Carmen Navarrete Navarro	PVEM			
					Mario Xavier Peraza Ramírez				
Puebla									
20. Zacatlán +	2	50.5	_____	_____	Puebla	PVEM			
21. Ajalpan +	4	46.8	_____	_____	Fátima Almendra Cruz Peleáez				

Notas:

\* Diputados no indígenas registrados en distritos indígenas.

\*\* Coaliciones de partidos políticos: (1) "Juntos haremos historia"; Morena: Movimiento de Regeneración Nacional, PT Partido del Trabajo y Partido Encuentro Social. (2) "Todos por México": PVEM: Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Nueva Alianza. (3) "Por México al frente": PAN Partido Acción Nacional, PRD Partido de la Revolución Democrática, NA Nueva Alianza.

+ Corresponden a los ocho distritos incorporados en la acción afirmativa, Acuerdo INE/CG572/2020.

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Candidaturas, página de la Cámara de Diputados, prensa nacional y local (Valladares, 2022).

## VI. Conclusiones

La representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como la comunidad afrodescendiente en el estado de Zacatecas, hasta la fecha es mínima en porcentaje, razón por la cual, las autoridades electorales locales y federales no han emitido acciones afirmativas que sean de relevancia para estas personas en nuestra entidad.

Sin embargo, el trabajo que se viene realizando a nivel nacional en relación, al respeto de la autodeterminación de las comunidades indígenas y afroamericanos es de avanzada para aquellos estados donde se encuentran establecidos, existen sentencias que han otorgado la garantía al respeto de sus representaciones.

Pudimos dar cuenta de las estadísticas en base a la información que el INEGI ha proporcionado como parte de su actividad principal, en el censo de población y vivienda 2020, este estudio reciente de cuántos y cómo nos encontramos distribuidos en el país, es una prueba fehaciente de que el estado de Zacatecas dista de ser referente nacional para los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes.

Los temas fuertes en cuanto a acciones afirmativas en nuestra entidad siguen siendo la representación de las mujeres, migrantes y cuota joven; de ello pudiéramos profundizar un poco más en otra ocasión, con un tema que por el momento no se está tratando en esta investigación y que será motivo de análisis para la posteridad.

Con esta información proporcionada, espero que sea de apoyo para las personas interesadas en el tema de investigación; formar parte de esta compilación es importante, reconozco la participación de todas las personas que realizaron este trabajo y agradezco la invitación para colaborar.

## Fuentes de información

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (2022, septiembre). *La casa del Tecolote (Ichan Tecolotl)*, año 33, número 364. <https://ichan.ciesas.edu.mx/> Teresita de Jesús Soria Gallegos. Fecha de última modificación: 18 de agosto de 2022.

Iturralde Nieto, G. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Directora de Vinculación, Capacitación y Extensión Académica en la Coordinación Nacional de Antropología.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). Panorama sociodemográfico de México 2020.

*Derechos político-electorales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y equiparables. Una mirada desde las entidades federativas,*  
de Araceli Gutiérrez Cortés y Cinthya Citlali Díaz Fuentes (coordinadoras),  
editado por el Instituto Electoral de Michoacán,  
se terminó de imprimir en abril de 2024,  
en los talleres gráficos de Editorial Cienpozueltos, S.A. de C.V.,  
en Morelia, Michoacán, México.

El tiraje constó de 500 ejemplares.





La presente obra busca explorar en cada una de las entidades federativas el contexto y la situación actual del ejercicio de los derechos, no solo de los pueblos indígenas, sino también de los afrodescendientes o grupos equiparables, lo que comprende una descripción precisa desde los antecedentes hasta la actualidad; con ello, el objetivo es que esta obra muestre una radiografía completa en el país sobre el estatus del ejercicio de los derechos político-electorales de los referidos grupos.

Las autoras y los autores de los textos son personas que de cerca han visto, gestionado o participado en los distintos procesos sociales, políticos o legislativos que hoy se reflejan en este libro, lo que permite afirmar que quienes escriben conocen de primera mano no solo los hechos, sino el contexto en sus propias entidades.

