



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

DOCTORADO EN DERECHO

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS
INDÍGENAS, AVANCES Y ASIGNATURAS PENDIENTES**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER GRADO DE

DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA

MARÍA PÉREZ CEPEDA

DIRIGIDA POR

DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

Octubre 2021



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Doctorado en Derecho

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS
INDÍGENAS, AVANCES Y ASIGNATURAS PENDIENTES

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Doctora en Derecho

Presenta:

María Pérez Cepeda

Dirigida por:

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Presidenta

Dra. Gabriela Nieto Castillo

Secretaria

Dra. Gabriela Aguado Romero

Vocal

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González

Suplente

Dr. Arturo Altamirano Alcocer

Suplente

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

Octubre 2021

Resumen

En este trabajo se da cuenta de los avances registrados para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las personas indígenas en los cargos de elección popular y su integración en los órganos del Estado; se analizan las disposiciones internacionales y constitucionales cuya interpretación ha permitido a la jurisdicción electoral, instruir a los órganos legislativos a establecer las normas para regular las condiciones del ejercicio de los derechos político-electorales de la minoría indígena, abordando particularmente el tema en el estado de Querétaro, donde la armonización normativa fue impulsada a partir de la sentencia TEEQ-JLD-01/2019 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro; analizando también la agenda pendiente respecto de la representación de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos.

Palabras clave: Indígenas, multiculturalidad, participación, representación.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Summary:

In this paper, the work progress made to guarantee the effective exercise of the right to political participation of indigenous people in popularly elected positions and their integration into state bodies is reported; the international and constitutional provisions whose interpretation has allowed the electoral jurisdiction to instruct the legislative bodies to establish the norms in order to regulate conditions of the exercise of the political-electoral rights of the indigenous minority are analyzed, especially addressing the issue in the state of Querétaro, where the normative harmonization was promoted from the TEEQ-JLD-01/2019 ruling issued by the Electoral Tribunal of the State of Querétaro; also analyzing the pending agenda regarding the representation of indigenous peoples and communities in municipalities.

Key words: Indigenous, multiculturalism, participation, representation.

Dedicatoria

Este esfuerzo es en principio para mis hijas María e Isabel, para que sepan que siempre vale la pena llegar a la meta y no quedarse en el camino.
Para mi esposo Héctor, por ser cómplice de mis triunfos.
Para Elsa, mi mamá, quien seguro estará orgullosa de mi.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Agradecimientos

Al Dr. Luis Octavio Vado Grajales, por su acompañamiento e impulso para terminar este trabajo.
A la Dra. Gabriela Nieto Castillo, por hacer la diferencia para los pueblos indígenas de Querétaro.

A Rocío Verboonen, por su apoyo incondicional.

Al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, por hacer lo posible para que pudiera obtener el grado.

A mi casa, la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

Dirección General de Bibliotecas UNIQ

ÍNDICE

Introducción	8
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

Reconocimiento de derechos indígenas	14
--	----

Evolución del reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas indígenas	14
---	----

1.1. Tratados internacionales	15
-------------------------------------	----

1.2. Marco jurídico nacional	26
------------------------------------	----

1.3. Regulación en el estado de Querétaro	40
---	----

CAPÍTULO SEGUNDO

Análisis de la sentencia TEEQ-JLD-1/2019	49
--	----

Omisión legislativa en materia de derechos político-electorales de los pueblos indígenas	49
--	----

2.1. Contexto socio-jurídico del caso	50
---	----

2.2. Antecedentes del caso y pretensión de la parte actora	53
--	----

2.3. Cuestiones preliminares	54
------------------------------------	----

2.3.1. Causal de desechamiento e improcedencia	54
--	----

2.3.2. Legitimidad del promovente	58
---	----

2.3.3. Suplencia de la queja deficiente	60
---	----

2.4. Motivos de agravio	62
-------------------------------	----

2.5. Consideraciones y razonamientos del proyecto de sentencia	67
--	----

CAPÍTULO III

Motivos de disenso con la sentencia TEEQ-JLD-1/2019	75
---	----

Retos para la tutela efectiva del derecho colectivo a la representación indígena	75
--	----

3.1. Indebido análisis de la pretensión relacionada con el artículo 2º, apartado A, fracción VII de la Constitución General	76
---	----

3.2. Incongruencia externa de la sentencia con relación a la consulta ordenada	93
--	----

Conclusiones	102
--------------------	-----

Fuentes consultadas	106
---------------------------	-----

ANEXO 1. Sentencia recaída al Juicio Local para la Protección de los Derechos político-electorales de la Ciudadanía con clave de identificación TEEQ-JLD-01/2019, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro el día 19 de abril de 2019	111
--	-----

ANEXO 2. Compilación de medidas compensatorias en favor de las personas indígenas, impulsadas por los Organismos Públicos Electorales Locales	112
---	-----

Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el impacto de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro¹ 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 primer, pero determinante paso, para garantizar la igualdad sustantiva en las condiciones de participación de quienes integran ese grupo vulnerable.

El análisis de la sentencia se realiza a partir de los planteamientos del promovente del juicio local para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, de la suplencia de la queja deficiente realizada por la autoridad jurisdiccional y de lo resuelto por la misma, abordando aquellos aspectos que se consideran atendidos por el Tribunal Electoral conforme al principio de congruencia de las sentencias, como los que se observa, dejó de analizar de manera integral.

Respecto a este último aspecto, el estudio se centra en la falta de vinculación a la Legislatura del Estado, para regular también la institución de la representación indígena en los ayuntamientos, reconociendo en este tópico una asignatura pendiente que resulta impostergable garantizar, no solo para cumplir los mandatos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano e inobservados durante años, sino porque debe reivindicarse el lugar que a los pueblos y comunidades originarios corresponde en una democracia representativa inclusiva y pluricultural, pilar fundamental de la consolidación democrática.

La sentencia que se estudia atiende en parte, al reclamo que los pueblos indígenas han hecho desde hace décadas, de ser considerados como actores en los procesos democráticos del Estado, en igualdad de condiciones de quienes no lo son; esta participación implica desde luego derechos, pero también la

¹ En adelante Tribunal Electoral local o Tribunal Electoral.

responsabilidad de asumir un papel activo y no pasivo frente al Estado y frente a la sociedad misma.

Para lograr que la población indígena asuma el lugar que le corresponde dentro del sistema democrático, se estima que la regulación de la institución representativa de la comunidad ante el Cabildo, resulta indispensable tanto para los pueblos, como para los órganos del Estado mismo, pues el contar recíprocamente con un canal de diálogo es fundamental para el respeto de los derechos y para el conocimiento y cumplimiento de las obligaciones mutuas.

En ello radica la importancia de distinguir la figura del representante del pueblo o comunidad indígena ante el Ayuntamiento, electo por la comunidad de acuerdo a sus formas internas de organización, de aquellas personas que, siendo indígenas, integran el órgano constitucional vía el acceso a los cargos de elección popular y conforme a la legislación electoral.

Para dimensionar la relevancia de la participación política y la representación indígena, tema sobre el cual versa la sentencia en análisis, es necesario hacer referencia al componente poblacional del país, cuya diversidad cultural y etnolingüística se puede comprender al reconocer que de los más de 119 millones de mexicanas y mexicanos, el 21% se autoreconoce como indígena² y 7 millones conservan alguna de las 68 lenguas originarias y 364 variantes etnolingüísticas, según datos de la encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2015.³

De acuerdo con esta información, casi el 20% de la población queretana se autoadscribe indígena, por lo que en términos de inclusión democrática, la relevancia de esta sentencia radica en la oportunidad de dar voz y voto a esta

² INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Intercensal 2015, Principales resultados, p. 73, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

³ Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf.

minoría poblacional, para quienes existía previo a esta determinación, un vacío respecto a la regulación del derecho humano a la participación política, ya que hasta entonces, el Legislador solo se había ocupado de consagrar en la Constitución local tal derecho, absteniéndose de emitir la normatividad secundaria, necesaria para dotar de eficacia al derecho.

El reconocer a la población indígena como actora de los procesos democráticos, como protagonista en la integración de los órganos del Estado, constituye un punto de partida para solucionar la situación de desigualdad estructural existente en México, y que permitirá gradualmente, revertir los patrones históricos de exclusión social, económica y política, respetando que los pueblos indígenas conserven y refuercen sus instituciones internas, sus lenguas, sus sistemas normativos y costumbres, sin que ello implique desigualdades e injusticias en el goce efectivo de los derechos, por el contrario, significa un paso incluirles en la vida democrática del país.

En México, el reconocimiento formal de la pluriculturalidad de la nación se integró a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2001, siendo indispensable la materialización de su ejercicio, para lo cual, ha sido determinante el papel de los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, pues la falta de legislación secundaria que garantizara su acceso a los cargos de elección popular, derivó en la subrepresentación de la minoría indígena mexicana y en la ausencia de una agenda que responda a su desarrollo y bienestar.

La adopción del modelo pluricultural a partir del reconocimiento de la presencia de grupos con diversas culturas, supone la aplicación de medidas que permitan una convivencia en la que cada integrante de la sociedad es considerado un miembro pleno, con capacidad de participar de la vida en común, lo cual es factible si se respetan de manera cabal los derechos fundamentales basados en la igualdad cualitativa.

Con la reforma del año 2015 al artículo 2º constitucional, se incorporó como parámetro de la participación política, el respeto a las condiciones de igualdad de

mujeres y hombres indígenas, tanto en el ámbito de su organización interna, como en el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular, se dispuso también de un plazo para que los congresos locales armonizaran las constituciones y leyes estatales, y con ello se garantizaran las condiciones para el goce efectivo del derecho a votar y ser votados, y si bien, se sabe que han integrado las legislaturas y los ayuntamientos, solo hay datos respecto de su presencia en el Congreso de la Unión, reconociéndose que su participación ha sido limitada y lejana de constituir, al menos, una representación proporcionalmente cuantitativa.

Durante años, en varias entidades federativas, incluida Querétaro, las legislaturas incumplieron el mandato constitucional referido, lo que derivó en que las personas originarias acudieran a los órganos de justicia electoral, logrando a través de éstos impulsar la armonización de normatividad local o la implementación de acciones afirmativas⁴, en las que se garantice el derecho de las personas originarias a ser votadas en las elecciones constitucionales.

Estas acciones han sido un punto de partida en la reivindicación del derecho a la participación política de la población indígena, a través del establecimiento de la llamada “cuota indígena” por medio de la cual se busca su presencia permanente en las legislaturas federal y locales, así como en los ayuntamientos donde se encuentren asentadas sus comunidades.

En razón de lo anterior, y con la finalidad de dar continuidad a otros trabajos realizados sobre el reconocimiento de derechos indígenas, en el presente se analizan los avances que implica la determinación del Tribunal Electoral para garantizar su participación política e inclusión en el Congreso local y en los ayuntamientos, así como los retos persistentes en relación con el derecho colectivo a la representación indígena, realizando para tal efecto una distinción entre ambos derechos.

⁴ Ver anexo 2.

De esta forma, el presente estudio se integra de tres capítulos, en el primero de ellos se hace un recuento de la evolución que se ha presentado en el reconocimiento de los derechos indígenas, partiendo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en donde se ha replanteado el papel del Estado frente a los derechos de los pueblos originarios y el impacto que ello ha tenido en su reconocimiento en el derecho interno mexicano.

Se aborda también el papel asumido por los órganos jurisdiccionales, ante la ausencia de legislación secundaria que haga posible el ejercicio efectivo de los derechos indígenas reconocidos constitucional y convencionalmente, y los avances que han impulsado su regulación, incluyendo particularmente el análisis de la regulación vigente en el estado de Querétaro al dictarse la sentencia en estudio.

En el segundo capítulo se analiza el planteamiento promovido a través del juicio local para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, por la falta de armonización de la Constitución local y leyes secundarias en términos de lo ordenado en el régimen transitorio de la reforma al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado se contextualiza la situación jurídica de los derechos indígenas en el estado de Querétaro, se abordan las pretensiones del promovente del juicio, una persona que se ostentándose como indígena, reclama la tutela de intereses difusos; se hace un recuento del estudio de las cuestiones preliminares realizado por el Tribunal Electoral local, así como del ejercicio de la suplencia de la queja, se despliega el análisis de los agravios y por último, las determinaciones tomadas por la autoridad jurisdiccional en la sentencia.

En el tercer capítulo se señalan los aspectos con los cuales no se coincide con lo resuelto por el Tribunal Electoral, expresando los argumentos que se estima sustentan el disenso con la resolución, proponiendo una decisión diversa, a la que se hubiese podido llegar en la sentencia, de haberse considerado los argumentos aquí se exponen.

Finalmente, se expresan las conclusiones a las que se arriba, derivado del análisis presentado.

Como egresada del programa de Doctorado en Derecho, quiero agradecer al Programa Titúlate de la Facultad de Derecho, la oportunidad de culminar el proceso de titulación de este esfuerzo académico que durante varios años no había sido posible llevar a cabo y que significa en lo personal un logro en mi vida académica y profesional.

Dirección General de Bibliotecas UHQ

CAPÍTULO PRIMERO

Reconocimiento de derechos indígenas

Evolución del reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas indígenas

La lucha de los pueblos indígenas en México por el reconocimiento formal de sus derechos ha recorrido caminos largos, presentándose en diversos frentes: desde el levantamiento armado, en mesas de diálogo y a través del ejercicio de acciones judiciales en donde la actividad interpretativa de los tribunales ha sido determinante en la tutela de sus derechos e impulsora de reformas constitucionales y legales que garantizan el ejercicio efectivo de los mismos.

En este tenor, el derecho a la participación política y a la representación en los órganos del Estado de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas, ha adquirido un impulso decisivo en el estado de Querétaro a partir de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral con clave TEEQ-JLD-1/2019, con motivo del juicio local para la protección de los derechos político-electorales promovido en contra de la Legislatura del Estado, con la finalidad de que armonizada con la Constitución General la normatividad local y regulara su derecho de acceso y desempeño de los cargos de elección popular.

Dicha sentencia se analiza en virtud de ser la determinación más relevante que se haya dictado a nivel estatal para tutelar los derechos político-electorales de la población indígena; representa un parteaguas cuyos efectos podrán verse a corto plazo en diversos ámbitos de la vida social y política, así como en la forma en que se relacionan las instituciones del Estado con las comunidades indígenas.

En el análisis que se realiza de la sentencia se distingue, por una parte, el impacto de la misma en relación a la participación político-electoral como derecho individual y, en segundo término, los efectos de la determinación en relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades originarias.

Para ofrecer la comprensión integral del tema que se aborda y de la problemática que se atiende en la sentencia de referencia, se considera necesario describir la evolución histórica del reconocimiento de los derechos indígenas en los tratados internacionales como punto de partida fundamental para la regulación nacional y local, y como carta de navegación en la actividad interpretativa que realizan los tribunales para garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas indígenas.

De igual manera, para realizar un acercamiento a los derechos a la participación política y a la representación indígena, es necesario contextualizarlos dentro de los derechos indígenas y de la evolución que han tenido, tanto en el marco jurídico, como en los criterios jurisdiccionales, internacionales y nacionales.

1.1. Tratados internacionales.

El camino por el reconocimiento y respeto de cada uno de los derechos humanos ha sido largo, especialmente para los grupos minoritarios el punto de llegada se ha vislumbrado más prolongado, a lo que se suma, en muchos de los casos, un reconocimiento solo formal de sus derechos, sin que se hayan establecido las condiciones para que se materialice el ejercicio efectivo de los mismos, por lo menos en condiciones de igualdad con el resto de la población.

Muestra de esta histórica lucha es la que han encabezado los integrantes de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos, logrando en las últimas décadas, avances que nos han permitido visualizar la importancia del reconocimiento de sus derechos y la necesidad de que existan las garantías para que puedan ejercerlos.

El primer instrumento internacional que se refiere específicamente a los derechos de los pueblos indígenas⁵ es el Convenio de los Pueblos Indígenas y

⁵ En 1930 la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre Trabajo Forzoso número 29, instrumento tendente a regular las relaciones laborales de los trabajadores indígenas, de manera particular en el

Tribales número 107,⁶ adoptado en 1957 por la Conferencia Internacional del Trabajo y ratificado por el Estado mexicano en junio de 1959.

El Convenio 107 enunció por primera ocasión, los derechos de las personas integrantes de poblaciones indígenas, las obligaciones de los Estados, el reconocimiento de derechos y adopción de medidas especiales para la protección de las personas e instituciones, los bienes y el trabajo de las poblaciones indígenas.

Cabe destacar que, por primera vez en un instrumento internacional vinculante, se estableció la definición de pueblo tribal, definiéndose como aquellos que:

“(…) descienden de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.”⁷

Este instrumento de derecho internacional constituyó un gran avance en el reconocimiento de los derechos de las personas integrantes de los pueblos indígenas, tanto colectivos, como individuales. Por primera ocasión se habló del derecho colectivo de los pueblos a la tenencia de la tierra, así como su derecho a la propiedad de manera individual, igualmente se les reconocieron los derechos a la educación y a la salud, e incluso el derecho a conservar sus propias instituciones y costumbres.

En ese sentido, el Convenio 107 reconoció derechos de las personas integrantes de las poblaciones tribales o semitribales, así como medidas especiales de protección, no obstante, su redacción daba muestra de una cultura

numeral 14 se establece la obligación de pagar el salario a los propios trabajadores y no a los jefes de las tribus a la que pertenecen; con posterioridad se adoptan diversos Convenios relativos a condiciones de trabajo de las personas indígenas. Vid., <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ForcedLabourConvention.aspx>

⁶ En adelante Convenio 107.

⁷ OIT. Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Convenio 107), 1957, http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_convenio_107.pdf

occidentalizada dominante, exponiendo a los pueblos indígenas como sociedades atrasadas o como se asentó en el propio del Convenio ,como sectores o poblaciones de la colectividad menos avanzadas⁸.

Así, el texto mostraba una tendencia hacia la asimilación e integración de los pueblos originarios a la cultura mayoritaria, como se observa de los siguientes párrafos del Convenio 107:

“(…) Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población;

...

Artículo 2. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.

...

Artículo 7.2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres o instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración (...).”⁹

Para el año de 1986, la Organización Internacional del Trabajo, a través de un grupo integrado entre otros, con representantes de personas indígenas, consideró la necesidad de hacer una revisión integral del Convenio 107, recomendando por unanimidad, reevaluar el enfoque integracionista de los años cincuenta, el lenguaje con el que se había formado el Convenio y sus limitaciones.

Igualmente, en su informe final *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Martínez Cobo, Relator Especial de las Naciones

⁸ Convenio 107, artículo 1.

⁹ *Ídem*, preámbulo, artículos 2.1 y 7.2

Los párrafos señalados son solo un panorama de la filosofía integracionista del Convenio 107, de manera adicional se pueden enunciar, los artículos 3, párrafo 1; 4, frase introductoria y párrafo b); 5, frase introductoria; 8, frase introductoria; 10, párrafo 2; 17; 22, párrafo 1; 24 y 27.

Unidas, consideró necesario “(...) apoyar a la OIT en sus esfuerzos por realizar una revisión del Convenio 107 y la Recomendación 104, ambas de 1957, a fin de tener en cuenta las determinaciones y demandas de las poblaciones indígenas (...).”¹⁰

De manera paralela, los movimientos indígenas por el reconocimiento de su autonomía, impulsaron los trabajos de repensar el texto del Convenio 107.

De esta forma, la filosofía integracionista y paternalista fueron las principales razones por las que la Organización Internacional del Trabajo decidió iniciar el proceso de revisión del Convenio 107, el cual hasta ese momento era el único instrumento que trataba temas vinculados con derechos de pueblos indígenas y sus integrantes.

En el año 1988 iniciaron los trabajos de discusión en torno a la revisión del Convenio 107; una de las grandes aspiraciones que tenían, era eliminar las ideas de asimilación de las diversas sociedades minoritarias que convergen en la sociedad dominante, y por otro lado, se esperaba impactar en el texto del nuevo Convenio, el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas y el derecho de autonomía, ambos de suma importancia para el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; dicho tópico se convertiría en un punto de atención para los Estados.

A la conclusión de los trabajos de revisión, en junio de 1989, la Organización Internacional del Trabajo adoptó un nuevo instrumento internacional, el Convenio No.169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes¹¹, haciéndose posible la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁰ MARTÍNEZ Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, Vol. V. conclusiones, propuestas y recomendaciones, Nueva York, Naciones Unidas, 1987, p. 27.

¹¹ En citas posteriores Convenio 169.

Cabe destacar que, a pesar de haberse cerrado para su ratificación por cualquier país, el Convenio 107 no ha perdido vigencia para aquellos Estados que habiéndolo ratificado, no han suscrito el Convenio 169.¹²

La adopción del nuevo instrumento internacional marcó un cambio de perspectiva sobre la concepción de los pueblos indígenas, la protección de sus diferentes formas de cultura, tradiciones y costumbres son su principal objetivo, sus cimientos son dos grandes postulados:

- 1) El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos.
- 2) La participación y consulta sobre decisiones que pueden afectarlos.

Ambos constituyen la piedra angular sobre la que descansa el Convenio 169, siendo base para la interpretación de las normas que en él se contienen.

Al igual que su antecesor, el Convenio 169 realiza un reconocimiento expreso de quiénes deben ser considerados como indígenas, así en el artículo 1° se establece que son:

“(…) considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”¹³

Las normas que se contienen en el texto del Convenio 169, recogieron las aspiraciones de los pueblos indígenas en las diferentes esferas de la vida y

¹² México es miembro de la Organización Internacional del Trabajo desde el 12 de septiembre de 1931; el 1 de junio 1959 ratificó el Convenio 107, mientras que el 11 de julio de 1990 el Senado de la República aprobó el Convenio 169, instrumento que se encuentra vigente desde el 05 de septiembre de 1991.

¹³ Aunque algunos miembros de cada pueblo vivan con menos apego a las tradiciones culturales correspondientes que otros, sin que esto signifique que pierdan su identidad o sus derechos. En la medida en que continúen preservando y viviendo sus propias tradiciones culturales, los pueblos indígenas y tribales y sus miembros continuarán siendo titulares de los derechos individuales y colectivos que les reconoce el sistema interamericano, *Vid.*, CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, párr. 164, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

establecieron un marco esencial para la protección de sus derechos tanto en lo colectivo, como en lo individual.

Se establece expresamente que los pueblos indígenas gozan, sin ninguna discriminación o distinción de los derechos humanos y libertades fundamentales.

En ese sentido, se plasmó como obligación para los Estados partes, el deber de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio mediante la adopción de medidas legislativas o administrativas necesarias, políticas públicas, planes de acción y monitoreo, que permitan garantizar efectivamente, en condiciones de igualdad, sin obstáculos ni discriminación, el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Entre los derechos que se enmarcan se encuentra el derecho de los pueblos originarios a decidir sus prioridades, determinar sus propias instituciones, conservar sus costumbres siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos humanos.

Tres temas de análisis obligatorio al estudiar el contenido y alcance del Convenio 169, indudablemente lo son: el derecho a la consulta, a la libre determinación y la identidad indígena, los cuales tienen incidencia directa en el ámbito de los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas y sus integrantes.

Si bien, en su primer artículo el citado tratado internacional señala un concepto sobre los pueblos indígenas, se trasciende de dicha concepción, al sostener que la conciencia de la propia identidad indígena debe considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

La inclusión del criterio de autoconciencia marcó una de las controversias más importantes de la revisión del Convenio 107, una fracción del grupo de expertos consideraba idóneo dejar al arbitrio de los Estados firmantes la potestad de

considerar o no el criterio de autoconciencia o identificación, como estándar para establecer los grupos de población a quienes les aplicaría el Convenio 169.

Por su parte, los integrantes representantes de los trabajadores, argüían que dicha permisión debilitaría el sentir del Convenio; al emitir observaciones estados como Suecia y Japón se pronunciaron sobre la ambigüedad del concepto de autoidentificación.

A pesar de las controversias que entrañó el concepto, el tercer párrafo del artículo 1º fue adoptado con la enmienda de sustituir la palabra *importante* originalmente planteada por el término *fundamental*, al considerarse que reflejaba con mayor precisión las conclusiones a las que el grupo de expertos había llegado.¹⁴

Años más tarde, el criterio de autoadscripción indígena en México, se retomaría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵ y trascendería en el campo del goce efectivo del derecho político-electoral a ser votado a cualquier cargo de elección popular.

Por otro lado, no es óbice señalar que, uno de los derechos humanos de mayor calado que se plasma en el Convenio 169, es el derecho a la consulta, que implica que los pueblos indígenas pueden tomar la decisión o los acuerdos pertinentes al interés de su comunidad, cuando las medidas legislativas o administrativas puedan afectar sus culturas o territorios.

Constituye evidentemente un derecho de los pueblos indígenas, pero a la vez se enmarca como un deber de los Estados partes, de consultar todos aquellos actos, medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a la población indígena.

¹⁴ Vid., OIT. Organización Internacional del Trabajo, *Actas provisionales*, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75va. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. p. 32/7.

¹⁵ En citas posteriores Constitución General.

En ese tenor, se establecen estándares mínimos para el desarrollo del proceso de consulta, el cual debe desahogarse:

- 1) De manera previa a la toma de las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- 2) La participación de los pueblos debe darse en un ambiente de libertad sobre su participación y decisión en torno al tema.
- 3) Debe efectuarse de buena fe.
- 4) Y de una manera apropiada a las circunstancias.

El derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado al derecho de libre determinación “(...) en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.¹⁶

Con la incorporación del concepto del derecho a la libre determinación, quedó superada la filosofía integracionista con el que fue creado el Convenio 107, reconociéndose a los pueblos indígenas su derecho a la diferencia y de elección sobre sus diversas formas de organización social, económica, cultural y política.

La gran precaución que el reconocimiento de este derecho generaba era que el término pudiera dar lugar a interpretaciones que a la postre implicaran un derecho de escisión o secesión de los Estados en cuyo territorio estuvieran asentados los pueblos indígenas.

Al respecto conviene recordar lo expresado por el relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones originarias, quien sostuvo que la libre determinación:

“(...) consiste fundamentalmente en la libre decisión de los propios pueblos indígenas que han de crear en gran medida el contenido de este principio, tanto en

¹⁶ Convenio 169, artículo 3.

sus expresiones internas como en sus expresiones externas, que no implican necesariamente la facultad de separarse del Estado en que viven y constituirse como entidades soberanas. Esta facultad puede bien manifestarse como diversas formas de autonomía dentro del Estado e incluso del derecho individual y colectivo a ser diferente y ser considerado diferente (...).¹⁷

El derecho y principio de libre determinación se encuentra plasmado en el artículo 3° del Convenio 169, su importancia radica en que es un derecho que complementa el ejercicio efectivo de otros derechos, como por ejemplo, el derecho a la consulta.

Hasta el año 2006, los únicos ordenamientos de carácter internacional sobre derechos de pueblos indígenas, habían tenido su origen en un organismo especializado en temas laborales, el cual, a pesar de su propia especialidad, mostró una gran preocupación por la discriminación y explotación de la que eran sujetos los integrantes de los pueblos indígenas; actos que lo llevarían a adoptar normas no solo de carácter laboral sino con miras a una protección más amplia de los derechos de este grupo históricamente discriminado.

El 13 de septiembre de 2007, se dio un paso fundamental en el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, al adoptarse por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹⁸

El proceso de análisis y discusión no fue de manera alguna sencillo e implicó varias décadas de construcción. Como referencia se puede señalar el año de 1982, durante el cual el Consejo Económico y Social instituyó el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, que tenía como objetivo el desarrollar “estándares mínimos para la protección de los pueblos indígenas (...).”¹⁹

¹⁷ MARTINEZ, Cobo, *op.cit.*, pág. 15.

¹⁸ En adelante Declaración.

¹⁹ ONU. Organización de las Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Pueblos Indígenas, Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Una Breve reseña histórica, <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

En el marco de análisis del proyecto, nuevamente uno de los principios sobre el cual diversas naciones parte de la Organización expresaron su preocupación, fue el derecho a la auto determinación de los pueblos indígenas, el cual como ya se ha mencionado trasciende de manera fundamental en el ejercicio de otros derechos.

La adopción de la Declaración responde a las demandas de las poblaciones indígenas, es compatible con los postulados contenidos en el Convenio 169; y, como la propia Declaración lo indica "(...) constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígena (...)".²⁰

En ella se reafirma el derecho a la libre determinación a su condición política, el derecho a la autonomía y autogobierno en los asuntos internos, la facultad para conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, así como la potestad de los pueblos indígenas de participar, si así lo desean, en la vida política de su Estado.

De igual manera, la Declaración fortaleció el derecho a la consulta, estableciéndose el deber de los estados de celebrar consultas de manera previa a la adopción de cualquier medida legislativa y administrativa, las cuales deben cumplir con estándares mínimos para su desarrollo.

La adopción de la Declaración fortalece el marco internacional en materia de derecho indígena y aunque no es vinculante, aporta a los Estados un marco común y punto de partida en el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de los pueblos originarios, exponiendo el compromiso como sociedad global de reconocer a todas las personas como iguales en dignidad, derechos y riqueza cultural.

²⁰ Declaración, preámbulo.

Como un esfuerzo de promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas en la región de América, la Organización de Estados Americanos, durante la segunda sesión plenaria de junio de 2016, aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.²¹

Este instrumento jurídico destaca la existencia de los pueblos originarios y la imperiosa necesidad de reconocer sus derechos tanto colectivos como individuales, además de establecer obligaciones dirigidas a los Estados y medidas preventivas sobre la discriminación.

La Declaración Americana reafirma el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, a partir de la cual se encuentran facultados para determinar, sin ningún tipo de injerencia su condición política, de igual manera, ratifica diversos derechos reconocidos previamente en instrumentos internacionales, como el derecho a la consulta y el criterio de auto identificación indígena.

Una de las contribuciones de la Declaración Americana, es el reconocimiento de la igualdad de género, al establecer que las mujeres indígenas gozan de los mismos derechos y libertades que los varones, además visibiliza la violencia de género de la que han sido objeto las mujeres y de manera particular las mujeres indígenas, apuntando la necesidad de los Estados miembros de adoptar medidas de prevención y erradicación de cualquier tipo de violencia y discriminación dirigida a niñas, niños y mujeres indígenas.

Con relación al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, es de suma importancia hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que ha delineado, a partir del análisis jurisdiccional de casos, una interpretación reivindicatoria y progresista de protección de los derechos de las personas indígenas tanto colectivos como individuales.

²¹ En citas posteriores Declaración Americana.

El caso *Yatama Vs. Nicaragua*, es uno de los casos cuya cita es obligatoria al estudiar los derechos políticos de las personas y pueblos indígenas, versa sobre aspiración de la organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) de ser reconocidos como partido político regional y estar en condiciones de lograr el registro de diversas personas como candidatas a un puesto de elección popular; después de acudir a la autoridad jurisdiccional doméstica, la solicitud formulada por YATAMA fue negada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al decidir el fondo estableció que la norma local al permitir únicamente la participación de la ciudadanía a través del sistema de partidos, restringió el derecho de participación política de los pueblos indígenas, puesto que dicho requisito es ajeno a sus usos, costumbres y tradiciones, imponiéndoles una limitación indebida y desproporcionada.

De igual manera, señaló que el estado “(...) excluyó de participar como candidatos a aquellas personas que, en principio, merecían su confianza por haber sido elegidas de forma directa en asambleas, de acuerdo a los usos y costumbres de dichas comunidades, para representar los intereses de los miembros de éstas (...)”,²² lo que es de suma importancia puesto que refuerza el principio de libre determinación y autonomía.

Como se observa, los organismos internacionales desarrollan un papel fundamental en el reconocimiento, defensa y protección de los pueblos indígenas, de su cosmovisión, su desarrollo y por supuesto, de sus derechos.

1.2. Marco jurídico nacional.

El reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, particularmente en México ha sido significativamente lento, a pesar de su activa participación en

²² CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de junio de 2005, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

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, de manera alguna vieron 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.

A raíz de reformas a la Constitución General, el año de 1992 fue sumamente polarizado en materia de derechos indígenas, mientras el derecho internacional reconocía los derechos de los pueblos originarios, en México se reformaba el artículo 27 constitucional relacionado con la tenencia de la tierra y la propiedad comunal, hecho que provocó el descontento e indignación de los campesinos indígenas, quienes el primero de enero de 1994 tomaron el centro histórico de San Cristóbal de las Casas y otras cabeceras municipales en el estado de Chiapas; así comenzaría el movimiento zapatista.

Su vocero, el subcomandante Marcos, estableció las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre ellas, la que en 1996 fuera el estandarte del movimiento: “El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos.”²³

²³ Cuarta Declaración de la Selva Lacandona. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/01/01/cuarta-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Conviene recordar que, en este escenario, días después de la reforma al 27 constitucional, la Constitución General volvió a sufrir una nueva modificación, al adicionarse un primer párrafo al artículo 4º, a través del cual se dio un paso, aunque insuficiente, en el reconocimiento de la existencia e importancia de los pueblos indígenas; el texto quedó de la siguiente manera:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado (...).”²⁴

Con la reforma se pretendió de manera incompleta, apartarse del criterio de asimilación de los pueblos originarios.

En este contexto, el movimiento zapatista colocó en la agenda nacional el debate en materia de derechos indígenas, de manera particular sus demandas se dirigían a lograr el reconocimiento de su derecho a la libre determinación, a la autonomía, a la composición pluricultural de la Nación, así como temas relacionados con la tenencia de la tierra.

El 16 de febrero de 1996, tras varios años de lucha del movimiento indígena, se firmaron los *Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena*²⁵, en los cuales se reconoció la necesidad de reivindicar, asegurar y garantizar los derechos de las poblaciones indígenas a través reformas a las constituciones, tanto federal como locales, y a las leyes secundarias.

Entre los puntos que se dejaron plasmados en los Acuerdos, se encuentran:

“I.

...

²⁴ Constitución General, artículo 4º, reforma de 1992.

²⁵ Acuerdos que adoptaron dicho nombre, al ser firmados en el poblado de San Andrés Larráinzar, Chiapas.

2. Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía. ...

II.

1. La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan. Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía.

2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación. (...)”²⁶

A lo largo de los Acuerdos se reconocía a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, de manera particular se mencionan sus derechos de libre determinación y autonomía, los cuales implicaban reafirmar la idea de que dichos pueblos tienen la potestad para decidir entre otras cuestiones, sus formas de gobierno y la manera de organizarse política, social, económica y culturalmente.

Al respecto Munguía Salazar, en el artículo *La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos*, establece dos aristas de la autónoma, y al respecto señala que es un

“(...) sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la libre autodeterminación. Así, los pueblos pueden decidirse, entre otras, por la independencia y la formación de un Estado nacional o por formas de autonomía en el marco de un Estado nacional preexistente.”²⁷

²⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS, Acuerdos de San Andrés "Derechos y Cultura Indígena, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>

²⁷ MUNGUÍA Salazar Alex, Lourdes Guadalupe DELGADILLO Díaz Leal y Silvano VICTORIA de la Rosa, “La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos”, en *Revista*

La autonomía reconocida en los Acuerdos no delegaba la potestad de separarse de la Nación, por el contrario, implicaba la facultad de desarrollar sus propias formas de organización, pero siempre en el marco del Estado.

Después de la firma de los Acuerdos inició la lucha por su inclusión en la Constitución General, no obstante, el gobierno evadió su cumplimiento; varias iniciativas de reforma fueron presentadas, muchas de ellas sustentadas en el contenido de los Acuerdos de San Andes Larráinzar.

En abril de 2001 se publicó la Ley de Derechos Indígenas, propuesta por la Comisión de Concordia y Pacificación, sin embargo, según señalan expertos en el tema, las demandas fundantes del movimiento indígena no se vieron reflejadas en la ley.

Con el arribo de Vicente Fox Quesada al Ejecutivo Federal, se presentó al Congreso de la Unión un proyecto de reforma a la Constitución General, elaborado por la Comisión para la Concordia y Pacificación, el cual proponía reconocer a los pueblos indígenas como parte fundante de la Nación mexicana, garantizándoles el goce efectivo de sus derechos.

El Senado mexicano modificó sustancialmente el proyecto de reforma presentado por el Ejecutivo, seguido el proceso reformador, fue aprobado por la Cámara de Diputados, y en su momento por 16 congresos locales, lográndose la validación de la reforma constitucional en materia indígena.²⁸

En este contexto se publicó el 14 de agosto de 2001, 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,

Latinoamericana de Derechos Humanos, Volumen 27 (2), II Semestre 2016, p. 187-214, <https://doi.org/10.15359/rldh.27-2.9>

²⁸ Los Congresos de los Estados que aprobaron el dictamen de decreto de reforma son: de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz, por su parte 8 legislaturas locales se opusieron a la reforma, votando en contra, Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas. *Vid.*, CÁMARA DE DIPUTADOS, apartado proceso legislativo de la Constitución General, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOF_14ago01.pdf

desde los ámbitos jurídico, político, productivo, educativo, cultural, etc., al transitar de las políticas integracionistas o asimilacionistas de los siglos XIX y XX, al reconocimiento de la nación pluricultural.

La reforma al numeral 2° de la Constitución General, recuperó varios de los postulados sobre los que descansan las normas internacionales, a saber:

- 1) El reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de interés público, -aún no como sujetos de derecho público, como era la exigencia-, dentro del municipio libre en donde podrían conservar sus formas propias de gobierno interno y elegir conforme a su derecho tradicional a los representantes de la comunidad frente a las autoridades municipales.
- 2) El derecho a la libre determinación, garantizando el ejercicio de sus derechos político-electorales.
- 3) La conciencia de la identidad indígena o autoadscripción, como criterio para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas.
- 4) La reestructuración de las circunscripciones electorales, mandatada en el artículo tercero del régimen transitorio, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Conviene resaltar que, en la esfera del derecho a la libre determinación la reforma al artículo 2° recupera la potestad de los pueblos y comunidades indígenas para:

1. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes de sus formas de gobierno interno.

2. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.²⁹

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 a la libertad configurativa de las legislaturas la regulación del mismo,³⁰ sin embargo su reconocimiento pudiese parecer que únicamente se dio en papel, puesto que en los hechos, 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 consagrado en la Constitución General, siendo la reforma en materia 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 los avances jurídicos en la materia, sino en el efectivo ejercicio de tales derechos.

Bajo este nuevo paradigma interpretativo se emitió por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una de las sentencias más emblemáticas en relación a la libre determinación, dictada en el expediente SUP-JDC-9167/2011, respecto del juicio de la ciudadanía promovido por la comunidad indígena del municipio de Cherán, en el Estado de Michoacán.

El asunto adquirió relevancia histórica, al ser el primer caso jurisdiccional a través del cual una comunidad indígena controversió el ejercicio de la autonomía y libre determinación en el ámbito político para llevar a cabo la elección de sus autoridades bajo sus propias normas; la sentencia reafirmó su derecho al autogobierno, el cual implica el derecho a establecer su propio gobierno escogido

²⁹Constitución General, artículo 2º apartado A, incisos III y VII.

³⁰ El artículo 2º ha sido materia de reforma en 5 ocasiones; *Vid.*, CÁMARA DE DIPUTADOS, reformas constitucionales por artículo, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

de entre sus miembros a partir de sus usos y costumbres, sin que ello implique su escisión del Estado mexicano.

En la sentencia se señaló que el derecho a la libre determinación envuelve cuatro contenidos fundamentales:

- “1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;
- 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 participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.”³¹

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, derivado de la iniciativa presentada el primero de octubre de 2013, por una mujer indígena zapoteca, la diputada Eufrosina Cruz Mendoza.

La nueva adición impactó la tercera fracción del apartado A del artículo en mención, pero no solo implicó un ajuste en la redacción del texto, sino que reafirmó el derecho de los pueblos indígenas a participar activamente, si así lo desean, en la vida política del país, consagrándose su derecho a votar y ser votados, así como a acceder y desempeñar los cargos de elección popular para los que hayan sido electos.

Aunado a lo anterior, expresamente se instituye que en ningún caso, las prácticas comunitarias pueden restringir los derechos político-electorales de la

³¹ TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de febrero de 2011, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>.

ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales, esto en razón de que en muchas comunidades estaba vedado para las mujeres indígenas, por los usos y costumbres comunitarios, su acceso a los cargos de elección popular en los municipios indígenas, situación que enfrentó la propia Eufrosina Cruz, a quien a pesar de haber ganado la elección, se le impidió ejercer el cargo de presidenta municipal de Santa María Quiérolani, por el hecho de ser mujer.

Como lo dictaminaron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género al analizar el proyecto de Decreto de reforma a la fracción III del apartado A del artículo 2º de la Constitución General, existía la necesidad de fortalecer la participación política de hombres y mujeres indígenas, ello con miras a crear condiciones que permitieran la representación de este sector de la sociedad en los órganos legislativos y de gobierno, tanto nacionales como locales, pasmándose en el dictamen respectivo las siguientes consideraciones:

“(...) se pretende fortalecer los mecanismos de protección y acceso y ejercicio pleno de los derechos político electorales a los ciudadanos que por su calidad étnica o que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena, en los cuales sus usos y costumbres no les permitan dicho acceso, tengan la certeza de que primeramente se protegerán sus costumbres y tradiciones, siempre y cuando estas no vulneren los principios de derechos humanos y de garantías individuales y en consecuencia no transgredan tratados internacionales, garantizando con ello tratos de igualdad, equidad en pleno respeto de los derechos político electorales de los pueblos y comunidades indígenas y así como de sus habitantes.

... impedir el acceso o el ejercicio de los derechos de participación política, como lo es el derecho de votar y ser votado, constituye una forma de discriminación que atenta contra la Constitución, la Ley de la materia y los tratados internacionales.”³²

Como garantía para el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de los integrantes de los pueblos indígenas, la reforma estableció la obligación de

³² CÁMARA DE DIPUTADOS, “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” en *Gaceta parlamentaria*, número 4103-II, 2 de septiembre de 2014, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

las legislaturas locales de adecuar su marco normativo en los términos de la Constitución General.

Durante años, varias legislaturas locales incumplieron el mandato constitucional de regular el derecho político-electoral de las personas indígenas de votar y ser votadas, lo que derivó de nuevo en que integrantes de las comunidades acudieran frecuentemente ante la jurisdicción electoral, por lo que los tribunales electorales comenzaron a emitir sentencias vinculando a las legislaturas y a los institutos electorales locales para, en el ámbito de su respectiva competencia, garantizar el ejercicio efectivo del derecho al voto pasivo de la población étnica.

Para tener un panorama nacional del avance sobre la regulación de la participación política indígena, se presenta un ejercicio de derecho comparado en el cual se hace referencia a las sentencias dictadas al respecto y el marco constitucional o legal que establece el derecho a la postulación de personas indígenas a los cargos de elección popular:

ESTADO	EXPEDIENTE	MARCO LEGAL QUE CONTEMPLA LA POSTULACIÓN INDÍGENA
AGUASCALIENTES	TEEA-JDC-016/2020. Omisión legislativa	
BAJA CALIFORNIA	RI-30/2018 - Omisión legislativa. SUP-REC-28/2019 Criterio para acciones afirmativas.	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Artículo 7. apartado A, párrafo sexto. Se reconoce el derecho de las personas indígenas a participar en elecciones constitucionales.
BAJA CALIFORNIA SUR	-	Iniciativa de reforma a la Constitución; Ley Electoral; Ley Orgánica de la Administración Pública, y Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. Regula el derecho a la representación política de las comunidades indígenas y afromexicanas, propuesta de regidurías indígenas.
CAMPECHE	-	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Artículo 12. Los partidos políticos procuraran incluir candidaturas indígenas.
CHIAPAS	-	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Artículos 31, segundo párrafo; 80, último párrafo. Postulación de candidaturas indígenas en municipios y distritos con mayor presencia indígena.

		<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. Artículos 25.3 y 166.</p> <p>Reglas para postulación indígena.</p>
CHIHUAHUA	JDC-02/2020 - Omisión legislativa.	-
CIUDAD DE MÉXICO	TECDMX-JLDC-008/2018.	<p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Artículos 14 y 310.</p> <p>Los partidos políticos procurarán incluir una candidatura indígena; tratándose de candidaturas independientes pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas cuando las circunscripciones comprendan en su mayoría pueblos indígenas se respetarán sus usos y costumbres.</p>
COAHUILA	Expediente 41/2019. Sentencia electoral 28/2019. Omisión legislativa.	-
COLIMA		<p>Código Electoral del Estado de Colima. Artículo 51. XXI. inciso d), tercer párrafo.</p> <p>Los partidos políticos procurarán la representación de la población indígena.</p>
DURANGO	IEPC/CG136/2018. Respuesta a solicitud relacionada con acciones afirmativas indígenas.	-
ESTADO DE MÉXICO	<p>Amparo indirecto 1514/16-V. Omisión legislativa.</p> <p>Recurso de Revisión A.R. 140/2017. No se acreditó la comisión legislativa.</p>	<p>Reglamento para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular ante el Instituto Electoral del Estado de México. Artículo 6.</p> <p>Los partidos políticos procurarán promover la participación de pueblos y comunidades indígenas y facilitarles el acceso al ejercicio del poder público.</p>
GUANAJUATO	TEEG-JPDC-84/2018. Omisión legislativa y omisión del Instituto Electoral del Estado en relación a la protección de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Artículo 184 Bis.</p> <p>Postulación obligatoria de candidaturas indígenas a ayuntamientos y diputaciones en aquellos donde la población sea mayor al 25% y en aquellos municipios con un porcentaje menor se procurará incluir en la planilla a personas indígenas.</p>
GUERRERO	<p>SCM-JDC-402/2018. Omisión legislativa en relación con candidaturas a cargos de elección popular.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 136/2020. Decreto la invalidez del decreto a través del cual se reformó, específicamente los</p>	<p>Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Artículos 13 Bis y 272 Bis.</p> <p>Postulación de candidaturas indígenas en distritos y municipios con un porcentaje de población indígena del 40%.</p>

	artículos 13 bis y 272 bis, relacionados con postulaciones indígenas, ello al no prever el procedimiento de consulta.	
HIDALGO	ST-JRC-15/2019 Y acumulados. TEEH/JDC/056/201	Código Electoral del Estado de Hidalgo. Artículo 295. Obligación de postulación de candidaturas indígenas para la elección de ayuntamientos de acuerdo con porcentaje de población; en distritos indígenas únicamente se postularán candidaturas indígenas, postulación de al menos una fórmula de candidatura indígena a diputación por el principio de representación proporcional, y derecho de los pueblos indígenas a solicitar el registro de candidatura a la Gubernatura.
JALISCO		Código Electoral del Estado de Jalisco. Artículo 24. En los municipios cuya población sea mayoritariamente indígena los partidos políticos, coaliciones y candidaturas independientes, deberán integrar a su planilla al menos a un representante que pertenezca a las comunidades indígenas del municipio.
MICHOACÁN	IEM-CG-269/2018. Respuesta a solicitud de registro de candidaturas indígenas para ser electas conforme al sistema de usos y costumbres; el IEM negó el registro. ST-JDC-414/2018. Confirmó la negativa de registro.	Código Electoral del Estado de Michoacán. Artículo 330. En los municipios regidos por sistemas normativos internos, los pueblos indígenas podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres.
MORELOS	SCM-JDC-403/2018. Registro de candidaturas indígenas y omisión legislativa. SCM-JDC-88/2020	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Artículo 27. En los municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deberán garantizar: a) la inclusión de la ciudadanía indígena que desee participar en los procesos de selección interna, y b) que, en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de acuerdo a su porcentaje poblacional se encuentre representada.
NAYARIT	TEE-JDCN-12/2019. Medidas compensatorias en favor de las personas indígenas. TEE-JDCN.04/2019. Omisión legislativa vinculada con representación ante los ayuntamientos.	-
NUEVO LEÓN	-	-

OAXACA	-	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Artículo 25 último párrafo.</p> <p>Postulación de candidaturas indígenas y afro mexicanas atendiendo a sus especificidades culturales y mecanismos democráticos propios.</p> <p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Artículos 24. 5 y 182.</p> <p>Municipios con comunidades indígenas y afro mexicanas que se rigen bajo sistemas normativos, integrarán sus ayuntamientos por ciudadanas y ciudadanos de estas, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos. En los distritos o municipios en los que la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos procurarán postular candidaturas de personas indígenas.</p>
PUEBLA	-	-
QUINTANA ROO	<p>RAP/024/2019 y acum. RAP/025/2019, modificación del acuerdo IEQROO/CG/A-70-19.</p> <p>SX-JRC- 13/2019 y acumulados. Implementación de acciones afirmativas para el registro de candidaturas indígenas.</p> <p>SUP-REC-59/2019. Confirmó la determinación de la Sala regional.</p>	-
QUERÉTARO	<p>TEEQ-JLD-1/2019 Omisión legislativa y acciones para consolidar el derecho político-electoral de ser votadas de las personas indígenas.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Querétaro. Artículo 127, 130 y 162.</p> <p>Postulaciones indígenas en planillas de ayuntamientos en donde la población indígena sea mayoritaria y registro de candidaturas a diputaciones indígenas.</p>
SAN LUIS POTOSÍ	<p>SUP-REC-214/2018. Implementar acciones afirmativas para el registro de candidaturas indígenas.</p>	<p>Ley Electoral del Estado del Estado de San Luis Potosí. Artículo 240 y 288.</p> <p>Postulación de cuando menos una fórmula de candidaturas indígenas en planillas de ayuntamientos donde la población sea mayoritariamente indígena.</p>
SINALOA	<p>SUP-REC-588/2018. Omisión legislativa en cuanto a representantes ante ayuntamientos.</p> <p>TESIN JDP-18 y 19/2019. Se ordenó al Instituto Electoral</p>	-

	Local implementar acciones afirmativas indígenas.	
SONORA	-	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. Artículo 172. Existencia de un regidor étnico propietario y suplente en los municipios con población indígena, dicha designación se realizará conforme a los usos y costumbres.
TABASCO	-	
TLAXCALA	TET-JDC-336/2016. Omisión legislativa representantes ante los ayuntamientos SUP-JDC-1693/2020. Omisión de regular el derecho a elegir diputaciones locales acorde al sistema normativo interno de las comunidades indígenas. TET-JDC-022/2020. Omisión legislativa (Se encuentra controvertida ante el TEPJF bajo el número de expediente SCM-JDC-165/2020).	-
TAMAULIPAS	En el Estado no se tiene registro de pueblos y comunidades indígenas.	-
VERACRUZ	--	-
YUCATÁN		Constitución Política del Estado de Yucatán. Artículo 7. Reconocimiento de derecho del pueblo Maya a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados. Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Artículo 41. Garantía para que la comunidad Maya participen en la toma de decisiones que incidan en sus intereses.
ZACATECAS	De conformidad con el acuerdo INE/CG404/2015 ningún municipio cuenta con un porcentaje de 40% o más de población indígena.	

Elaboración propia.

Como se observa, en la mayoría de las entidades federativas actualmente se reconoce en su normatividad el derecho de las personas indígenas a participar en las candidaturas a cargos de elección popular y en su momento, de acceder al cargo.

De la misma forma ocurrió con el reconocimiento del derecho de elegir a sus autoridades a través de sus usos y costumbres, así como respecto de la potestad de nombrar representantes indígenas ante los ayuntamientos, siendo necesaria su judicialización para que los tribunales comenzaran a delimitar el contenido y alcance de las figuras de representación indígena interna ante las autoridades del Estado.

El estado de Querétaro no ha sido ajeno a esta tendencia nacional, y como se verá en el siguiente apartado, el avance en la regulación del derecho al acceso a los cargos de elección popular ha sido determinante a partir de la sentencia del Tribunal Electoral con clave TEEQ-JLD-1/2019, misma que es materia de análisis en el presente estudio, y que se abordará a profundidad en los siguientes capítulos.

Por ahora, conviene señalar también que dicha determinación no sólo impulsó la participación político-electoral de las personas indígenas, sino que también generó, a partir de la vinculación al Instituto Electoral local para la realización de diversas acciones, las condiciones para visibilizar y documentar los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas, lo que reforzará el reconocimiento de sus instituciones internas y la forma en que dialogan con los órganos del Estado.

1.3. Regulación en el estado de Querétaro.

Como ha quedado asentado, las reformas constitucionales de los años 2001 y 2015, dieron lugar a la reivindicación de los derechos indígenas; la última de éstas particularmente, se pronunció sobre el derecho a ser electo y a desempeñar los cargos, tanto de elección popular, como los tradicionales al interior de la comunidad.

Con las reformas se estableció una competencia concurrente en materia de derechos indígenas, señalándose que los temas indígenas no son responsabilidad exclusiva de la Federación, sino compartida con los estados.

De esta manera ambas reformas establecieron en sus artículos transitorios, obligaciones de las legislaturas locales para la regulación y adecuación de sus normas existentes, de acuerdo con lo mandatado en la Constitución General.

Fue así que, 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 territorio queretano, la autonomía de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta previa, libre e informada y su derecho a la libre determinación.

En un esfuerzo por lograr consonancia con el artículo 2° de la Constitución General y los tratados internacionales, se estableció la necesidad de la emisión de una norma secundaria en materia indígena; por lo que en el año de 2009 se publicó la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Querétaro.³³

En reconocimiento al trabajo legislativo se debe resaltar que fue resultado del consenso entre personas indígenas, los poderes del Estado y otras autoridades gubernamentales, recuperando el texto de la Ley de Derechos Indígenas, 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.³⁴

En el proceso de discusión de esta relevante norma también participaron la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, las Secretarías de Salud, Educación y de Desarrollo Social del Gobierno Federal, la Comisión Estatal

³³ En adelante Ley de Derechos Indígenas.

³⁴ PODER LEGISLATIVO DE QUERÉTARO, Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, 24 de julio del 2009, Periódico Oficial del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

de Derechos Humanos, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, la Procuraduría General de Justicia y los municipios con presencia de pueblos indígenas.³⁵

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.

En esta Ley, se reconoce que el Estado de Querétaro cuenta con 3 pueblos indígenas (Otomí, Huasteco y Pame) los cuales se encuentran asentados en 15 municipios, conformando 300 comunidades, lo que constituye una muestra el carácter pluricultural del Estado.³⁶

Así, dicha norma contempla derechos sociales, culturales y políticos, entre ellos, el derecho a la autonomía y la libre determinación, los que tienen un impacto fundamental para su ejercicio.

Para efecto de este estudio destaca lo dispuesto en los capítulos segundo, dedicado a enmarcar los derechos a la autonomía y a la libre determinación y 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 de acceso de las personas indígenas a la Legislatura, puesto que, si bien ha existido representación indígena, esta se ha dado de forma coyuntural y no tienen datos oficiales que permitan

³⁵ *Ídem.*

³⁶ Ley de Derechos Indígenas, artículo 3.

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 reconoce y garantiza 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 (…)³⁷”.

Por otra parte, en relación al acceso a los cargos de elección popular en los artículos 13 y 14 se plasmaron las siguientes disposiciones:

1. El deber de garantizar la representatividad de dicho sector en la integración de la Legislatura estatal.
2. El promover su participación a los cargos de elección popular de los municipios con población indígena.

No obstante, dicha inclusión no fue suficiente ya que no se emitieron otras leyes que garantizaran en los hechos el ejercicio de estos derechos a las personas indígenas, manteniéndose de nuevo en el nivel de enunciado ideal, al no prever

³⁷ *Ídem*, artículo 10.

obligaciones de garantía³⁸ ni de promoción³⁹ de los derechos humanos que en su vertiente político-electoral convergían en el texto de la norma.

Fue en junio de 2017⁴⁰ que en otra norma estatal se hizo alguna referencia a los derechos político-electorales de la comunidad étnica, al establecerse en la Ley Electoral del Estado de Querétaro:⁴¹

1. 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.⁴²
2. El reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir en aquellos municipios con población indígena representantes ante los ayuntamientos.⁴³

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 reglamentación concreta y específica en torno a ambos derechos, a la participación política en las

³⁸ Obligaciones de garantía: suponen establecer los mecanismos necesarios a fin de permitir que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. TEPJF, sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>.

³⁹ Obligaciones de promoción: se caracterizan por el deber de desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien y que puede traducirse en la directa provisión de medios para ello. TEPJF, sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>.

⁴⁰ Ley abrogada en el año 2020.

⁴¹ En adelante Ley Electoral.

⁴² Ley Electoral, artículo 32, fracción VI.

⁴³ *Ídem*, artículo 25.

candidaturas, y a la representación indígena ante el órgano de gobierno del municipio.

No es óbice dejar asentado que la redacción del artículo 25 de la Ley Electoral, es armónica con el texto del artículo 2° de la Constitución General, sin embargo, ello ha llevado a que, incluso al día de hoy, no exista claridad sobre la figura de representantes ante los ayuntamientos.

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.⁴⁴

Finalmente, el 1° de junio de 2020,⁴⁵ se publicaron las reformas al marco jurídico local que garantizan el ejercicio efectivo de participación política y representación indígena, al incorporarse, en razón de la iniciativa de reforma presentada por el Tribunal Electoral local a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, disposiciones en las que establece la previsión para que en los municipios donde existan comunidades indígenas, se privilegiará la designación de una persona integrante de ellas para ocupar el cargo de delegados, delegadas, subdelegados y subdelegadas.

De manera adicional se contempla que cuando la persona titular de la presidencia municipal opte como método de designación la elección directa “la comunidad podrá solicitar al ayuntamiento que se notifique al Instituto Electoral del

⁴⁴ Al efecto pueden consultarse los criterios sostenidos por la Sala Superior en el SUP-REC-588/2018 y el recientemente 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.

⁴⁵ Periódico Oficial del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*, <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

Estado de Querétaro su pretensión de organizar una consulta en la que se someta a votación si dicha elección se realizará conforme a su sistema normativo indígena o conforme a la legislación electoral”.⁴⁶

Con lo anterior se pretende abonar al fortalecimiento de la presencia indígena como autoridades auxiliares de la administración municipal, además de garantizarse que, durante el proceso de elección debe tomarse en consideración la opinión de las comunidades emanada de una consulta que cumpla con las cualidades esenciales, ello siempre que así lo determine la propia comunidad, dentro de su ámbito de auto determinación, pero no se define el carácter de la representación indígena.

En cuanto a la postulación de indígenas en las candidaturas para los cargos de elección popular, en fecha reciente⁴⁷ el poder constituyente del Estado abrogó la Ley Electoral, emitiendo una nueva norma con disposiciones que ahora sí garantizan que personas indígenas integren los órganos del Estado, al contemplar:

a) La garantía de integrar el órgano legislativo local y los órganos de gobierno de los ayuntamientos, este último siempre que se trate de municipios con población mayoritariamente indígena.

b) Y enuncia de nuevo el derecho a la representación indígena ante los ayuntamientos.

Con la modificación legal, se vislumbra una aproximación a la emisión de mecanismos y procedimientos que hagan posible que los titulares del derecho puedan acceder de manera efectiva a su ejercicio, lo anterior derivado de la adición al numeral 25 de la Ley Electoral:

“(…) En materia de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, el Instituto podrá emitir Lineamientos que regulen los temas siguientes:

⁴⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, artículo 52, párrafo séptimo.

⁴⁷ Reforma publicada el primero de junio de 2020, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga*.

- I. La participación del Instituto en la organización de la elección de sus autoridades internas, respetando la libre autodeterminación y autonomía de los mismos.
- II. El derecho de consulta en lo relativo a los derechos político electorales.
- III. La promoción del acceso de personas integrantes de comunidades indígenas a los cargos de elección popular.
- IV. Los demás que, a consideración del Consejo General, garanticen los derechos de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas en la Entidad, con relación a la materia política electoral.”⁴⁸

De esta forma, se concede expresamente al organismo público local del estado de Querétaro, la facultad de regular, por un lado, en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley, y por otro proveer lo necesario en temas que garanticen los derechos de las personas indígenas.

Por cuanto ve a la integración de las personas indígenas tanto en la legislatura local y en los ayuntamientos, se prevén medidas especiales que permitirán que sus pueblos se encuentren representados y su voz pueda ser escuchada al seno de las decisiones que se adopten en estos órganos del Estado.

De esa manera, la Ley Electoral vigente contempla como una obligación dirigida a los partidos políticos, la presentación de una lista integrada por dos fórmulas de personas candidatas a una diputación.

La lista debe contener una fórmula del género femenino y otra del género masculino; las personas que la conformen deben pertenecer a un pueblo o comunidad indígena y la lista debe ser distinta a la presentada para las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional.

Por otra parte, para la integración de los ayuntamientos, se estableció como criterio la concentración poblacional, por lo que, en aquellos municipios cuya población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos y candidaturas

⁴⁸ Ley Electoral, artículo 25.

independientes deben el integrar la planilla con al menos una fórmula de mayoría relativa de origen indígena.

Sobre el tema, es relevante mencionar que en aras de revertir situaciones de vulnerabilidad que pudieran impedir el ejercicio del derecho al voto pasivo de las personas indígenas aspirantes a postularse como candidaturas independientes, el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, consideró necesario, implementar como medida afirmativa, la reducción del porcentaje de respaldo de la ciudadanía que se debe recabar.

De esta forma es como finalmente, han quedado establecidas las condiciones para la participación política indígena en el estado de Querétaro y cuya aplicación en el proceso electoral 2020-2021 permitirá evaluar el impacto de la regulación en el corto plazo.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO SEGUNDO

Análisis de la sentencia TEEQ-JLD-1/2019

Omisión legislativa en materia de derechos político-electoral de los pueblos indígenas

En la lucha por la reivindicación de los derechos humanos de la población más vulnerable de la sociedad, los órganos jurisdiccionales han sido aliados estratégicos para lograr su reconocimiento y maximización, contribuyendo de manera sustancial al desarrollo democrático.

Las autoridades jurisdiccionales han dictado diversas sentencias a través de las cuales se han interpretado, por un lado, los alcances de los derechos de las personas integrantes de las comunidades indígenas y por otro, han brindado directrices que permiten aclarar derechos humanos de índole supraindividual.

Entre los derechos que han sido materia de análisis y resolución por autoridades judiciales, encontramos de manera general, el derecho al acceso pleno a la tutela judicial de las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas y el derecho a la consulta, el cual se conecta con el ejercicio de otros derechos.

Tratándose de derechos humanos en su vertiente de derechos político-electorales, existe un gran aporte de los órganos jurisdiccionales electorales federales y locales, quienes a partir del análisis de casos concretos sometidos a su jurisdicción, han ido cerrando la brecha aun existente, entre los derechos de eficacia diferida o consagrados como principios constitucionales, y la implementación de mecanismos para el ejercicio pleno de los derechos políticos de las y los integrantes de los pueblos indígenas, delineando garantías que han hecho posible un derecho sustantivo, en el cual, todas las personas pueden ejercer libremente sus prerrogativas en igualdad de condiciones.

2.1. Contexto socio-jurídico del caso.

Cabe recordar que previo al año de 2014, en el Estado de Querétaro no existía un tribunal especializado en materia electoral para resolver los conflictos vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía residente en el Estado, y fue con la reforma electoral de ese año, cuando se implementó una modificación sustancial al sistema de justicia electoral.

Aspirando a la especialización y profesionalización de los órganos jurisdiccionales, la reforma constitucional ajustó la organización y estructura de los tribunales electorales locales, estableciendo la necesidad de contar con autoridades electorales desagregadas de los poderes judiciales de los estados, independientes y autónomos en sus decisiones.

De esta forma por mandato constitucional, en el mes de octubre del mismo año, entró en funciones el Tribunal Electoral local, autoridad máxima en el Estado en materia electoral, entre cuyas atribuciones se encuentran el análisis y resolución de los medios de impugnación en materia electoral y la protección de los derechos político-electorales de las personas ciudadanas residentes en el Estado.

El marco jurídico constitucional también fue modificado en materia de derechos indígenas, publicándose el 22 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación el decreto a través del cual se reformó la fracción III, del apartado A, del artículo 2º de la Constitución General, para quedar de la siguiente manera:

“Artículo 2o. ...

...

A. ...

...III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.”⁴⁹

Para dotar de sustancia a los derechos reconocidos en el artículo 2° y derivado de las facultades concurrentes para legislar en materia indígena, la reforma contempló un régimen transitorio en cuyo artículo segundo, se estableció la obligación de las legislaturas de las entidades federativas para adecuar sus Constituciones y normas correspondientes, en un plazo no mayor de 180 días a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma.

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.

En diversos estados se promovieron sendos medios de defensa ante tribunales electorales⁵⁰ y peticiones dirigidas a las autoridades administrativas electorales de los estados,⁵¹ en los cuales se pretendía la declaración de omisión legislativa y como consecuencia, el mandato de armonizar la norma local con la Constitución General, y por otra se pretendía el registro de candidaturas indígenas a los cargos de elección popular.⁵²

Llevados los juicios por la vía correspondiente, en algunos casos se declaró la omisión en la que había incurrido el Poder Legislativo local,⁵³ la improcedencia

⁴⁹ Constitución General, artículo 2°, apartado A, inciso III.

⁵⁰ Entre ellos Querétaro, Baja California e Hidalgo.

⁵¹ Al respecto se tienen las solicitudes dirigidas a los institutos electorales de los estados de Michoacán y Guerrero.

⁵² Conviene mencionar de manera particular la impugnación realizada en el Estado de México, en la cual se argüía una omisión legislativa, no obstante, el Tribunal Electoral del Estado de México determinó su desechamiento toda vez que la parte actora había promovido de manera previa, juicio de amparo indirecto ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, radicado y resuelto bajo el expediente número 1514/2016-V.

⁵³ De manera ilustrativa véase la sentencia RI-30/2018 del índice del Tribunal Electoral de Baja California.

de registro de candidaturas,⁵⁴ y en otros, los agravios hechos valer fueron declarados infundados.⁵⁵

Fueron varias entidades federativas en las que integrantes de las comunidades étnicas buscaron espacios para participar en las candidaturas para los cargos de elección popular y al verse impedidos para hacerlo, acudieron a la justicia electoral, puesto que las leyes electorales, no contemplaban espacios, ni mecanismos de participación para ellos.

A pesar de que en algunos medios de defensa los agravios fueron desestimados por la autoridad jurisdiccional, y la petición formulada a los institutos electorales locales de registrar candidaturas indígenas bajo el sistema de usos y costumbres carecía de asidero legal, la trascendencia del asunto radicó en que se hizo evidente la inexistencia de regulación jurídica que hiciera posible el goce efectivo de los derechos político-electorales de las personas integrantes de los pueblos indígenas.

Para comprender el impacto de la carencia de estas disposiciones, se requiere conocer cómo está conformada la población indígena en el Estado.

De acuerdo con los datos más próximos sobre estimación de población indígena, Querétaro cuenta con una población que habla o vive en un hogar indígena,⁵⁶ que asciende al 3.1% de la población total del Estado,⁵⁷ es decir a 63,265 personas.

⁵⁴ Consúltase el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de México número IEEM/CG/142/2018.

⁵⁵ Consúltase la sentencia ST-JDC-414/2018 de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la V circunscripción plurinominal con sede en Toluca, Estado de México.

⁵⁶ “El concepto de hogar indígena se ha definido como aquél donde el jefe (a), su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a), declararon hablar alguna lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena.”

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015*, México, Gobierno de México, 2017, p. 7.

⁵⁷ *Ídem*, p.54.

Dicha estimación se incrementa de manera sustancial si se toma como base el criterio de auto adscripción o auto conciencia indígena, de esta forma se identifican como personas integrantes de alguno de los pueblos indígenas que habitan en el territorio queretano, 390,844 personas, cifra que representa el 19.1% de la población total estatal.⁵⁸

Como se observa, la población indígena es un sector amplio en el Estado, con presencia en 15 de los 18 municipios, sin embargo, pese al número que representan no existen registros que permitan constatar la participación política de los pueblos indígenas y sus integrantes en la vida política, ni como integrantes de la Legislatura del Estado, ni como parte del órgano de gobierno de los municipios.

De ahí la relevancia de la sentencia en análisis, al ser la primera determinación jurisdiccional que aborda el tema del derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes en la vida política del estado de Querétaro.

2.2. Antecedentes del caso y pretensión de la parte actora.

En este contexto fue que el 5 de febrero de 2019, el ciudadano Hipólito Arriaga Pote, auto reconociéndose como integrante de un pueblo indígena y ostentándose como Gobernador Nacional Indígena y representante de 68 lenguas maternas, presentó ante el Tribunal Electoral escrito inicial a través del cual promovió juicio local de los derechos político-electorales.

Como autoridad responsable señaló al Poder Legislativo del Estado, ya que, a juicio del entonces actor, había incurrido en una omisión legislativa absoluta, en razón del incumplimiento de su deber constitucional de legislar o proveer lo

⁵⁸ *Ibidem.*

necesario para armonizar, tanto de la Constitución local como de las leyes correspondientes a lo estipulado en el artículo 2° de la Constitución General.

Así, ante la visión de que el Poder Legislativo estatal había incurrido en una omisión de carácter legislativo al incumplir con su obligación de regular los derechos constitucionalmente reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, la parte actora esencialmente pretendía el ajuste a la Constitución local y normas locales con lo establecido en el artículo 2° de la Constitución General.

De manera particular, el actor consideró necesario la emisión de disposiciones que regularan de manera efectiva:

1. El derecho individual de las personas indígenas a votar y ser votados para ocupar cargos públicos y de elección popular, y
2. El derecho colectivo de los pueblos indígenas a la representación ante los órganos municipales de gobierno.

El asunto fue tramitado como juicio local de los derechos político-electorales, radicado bajo la clave TEEQ-JLD-1/2019 del índice del Tribunal Electoral local y por acuerdo de 20 de febrero de 2019, se dio trámite a la demanda presentada.

2.3. Cuestiones preliminares.

2.3.1. Causal de desechamiento e improcedencia del juicio local.

De manera previa al estudio de los argumentos vertidos por la parte actora, el Tribunal Electoral realizó el examen de las causales de improcedencia y desechamiento, las cuales al ser de orden público su estudio era previo al del fondo del asunto.

Las causas de improcedencia y desechamiento se encuentran contenidas en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro,⁵⁹ esencialmente constituyen elementos fundamentales para que el juzgador proceda al análisis de la controversia planteada.

En ese tenor, la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado hizo valer como causa de desechamiento la contenida en el artículo 28 fracción III de la Ley de Medios, consistente en que el medio de impugnación no se presentó ante la autoridad competente.

De igual manera, la responsable argumentó que el acto reclamado no afectaba el interés jurídico o legítimo de la parte actora, por lo que igualmente consideró actualizada la fracción II, del artículo 29 de la Ley de Medios.

Ambas causales fueron desestimadas por el Tribunal Electoral local, bajo los argumentos siguientes:

En cuanto al hecho de que la demanda no se había presentado ante la autoridad competente para tramitarla,⁶⁰ en principio debe destacarse que por regla general todos los medios de impugnación deben cumplir con una serie de requisitos generales, entre ellos formularse por escrito ante la autoridad señalada como responsable, lo cual implica que la presentación de la demanda deba realizarse ante la autoridad que emitió o dictó el auto o resolución controvertida o bien, ante la autoridad que dejó de hacer alguna acción a la que estaba constreñida.

En ese sentido, al estudiar la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad señalada como responsable, el órgano jurisdiccional sustancialmente dejó plasmado que tal situación de manera alguna podría constituir una merma en el

⁵⁹ En adelante Ley de Medios.

⁶⁰ Debe entenderse por autoridad competente para tramitarlo aquella facultada para darle el trámite legal correspondiente, y para remitirla después a la autoridad administrativa o jurisdiccional competente para emitir la decisión sobre la cuestión planteada. *Vid.* Ley de Medios artículos 74 a 76.

derecho humano de acceso a la justicia de las personas, reconocido constitucionalmente en el artículo 17 de la Constitución General.

Ello toda vez que, en el caso debían considerarse las situaciones fácticas de desigualdad histórica enfrentadas por los pueblos y comunidades indígenas y quienes los integran, por lo que era dable, dada la protección especial de la que gozan, que el escrito de demanda fuera presentado ante el propio órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver.

Así, privilegiando el acceso a la justicia sobre un formalismo exacerbado, que en caso de aplicar la regla de sobreseimiento obstaculizaría el acceso a la justicia, el Tribunal Electoral subsanó tal requisito ordenando a la Legislatura del Estado dar el trámite previsto en la Ley Medios,⁶¹ y de esta manera, se tuvo por satisfecho el requisito contenido en el artículo 28, fracción I, de la mencionada Ley de Medios y consecuentemente desestimada la causal hecha valer por la responsable.

En cuanto a la causal de improcedencia contenida en la fracción II, del numeral 29 de la Ley de Medios, consistente en que “(...) se impugne algún acto o resolución que no afecte el interés jurídico o legítimo de la parte actora”,⁶² igualmente fue desestimada.

Al abordar el análisis de la causal, el órgano jurisdiccional sostuvo que, contrario a lo expresado por la responsable, se encontraba frente al ejercicio de una acción tuitiva de intereses difusos⁶³ y colectivos⁶⁴, al tener como pretensión final la

⁶¹ De manera particular los artículos 75, 76 y 77 de la Ley de Medios contemplan las acciones a realizar por la autoridad que reciba un medio de impugnación.

⁶² Ley de Medios, artículo 29, fracción II.

⁶³ “(...) los intereses difusos se relacionan con aquellas situaciones jurídicas no referidas a un individuo, sino que pertenecen a una pluralidad de sujetos más o menos determinada o indeterminable, que están vinculados únicamente por circunstancias de hecho en una situación específica que los hace unificarse para acceder a un derecho que les es común”.

Tesis XI.1o.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo IV, septiembre de 2016, p. 2417.

⁶⁴ Los intereses colectivos “corresponden a grupos limitados y circunscritos de personas relacionadas entre sí debido a una relación jurídica, con una conexión de bienes afectados debido a una necesidad común y a la existencia de elementos de identificación que permiten delimitar la identidad de la propia colectividad”

participación de las personas y pueblos indígenas en la vida pública y democrática del país.

De manera acertada, el Tribunal Electoral local consideró necesario el despliegue de la función jurisdiccional para analizar y en su caso, lograr la protección de intereses comunes de los pueblos indígenas, distinguiendo que la acción implicada el estudio de derechos colectivos y no únicamente individuales.

Conviene recordar que la propia Constitución General, refiere la posibilidad de deducir acciones colectivas, ordenando la creación de leyes y procedimientos para que la ciudadanía cuente con mecanismos de tutela judicial para la defensa de intereses difusos o colectivos.⁶⁵

Sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “(...) sea que se trate de intereses difusos o colectivos, lo trascendental es que, en ambos, ninguno es titular de un derecho al mismo tiempo, pues todos los miembros del grupo lo tienen(...)”.⁶⁶

En ese sentido, el órgano jurisdiccional local observó que el objeto del litigio puesto a su consideración no versaba sobre un interés individual de la parte actora, sino que se trataba de intereses supraindividuales, trascendentes a la generalidad de los pueblos indígenas en el Estado.

De ahí que, al estar deduciendo un derecho colectivo de las personas indígenas, era factible tener por no actualizada la causa de improcedencia hecha valer y entrar al fondo de la controversia planteada.

A partir del análisis de las causales de improcedencia y sobreseimiento realizado por el Tribunal Electoral, se pudo observar que en la controversia que se

Tesis XI.1o.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo IV, septiembre de 2016, p. 2417.

⁶⁵ Constitución General, artículo 17, párrafo tercero.

⁶⁶ Tesis XI.1o.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo IV, septiembre de 2016, p. 2417.

decidía, las normas procesales, especialmente aquellas que implicaran una carga procesal, se interpretarían de la forma más favorable a la persona indígena actora, garantizándose de esta forma a los pueblos originarios el acceso a la tutela judicial efectiva.⁶⁷

2.3.2. Legitimidad del promovente.

Sorteadas las causas de desechamiento y de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable, conviene aludir a otro de los puntos de análisis obligatorio de la sentencia; la calidad con la que la persona actora promovió el medio de impugnación.

Como se ha mencionado en líneas anteriores, el actor del juicio ciudadano local al presentar el escrito inicial de demanda, se ostentó con el carácter de Gobernador Nacional Indígena y representante de 68 lenguas maternas, además expuso su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena.

Sobre el particular, el Tribunal Electoral local estimó suficiente la calidad del ciudadano promovente como integrante de un pueblo o comunidad indígena, para considerarlo como indígena y con todas las consecuencias jurídicas que ello implicaba, a pesar de no expresar concretamente el pueblo al que decía pertenecer.

Refuerza la idea anterior, que de manera alguna la calidad de indígena que ostentó la parte actora se encontraba controvertida, por lo que era jurídicamente válido estimar satisfecha la legitimación del ciudadano.⁶⁸

En cuanto al carácter de Gobernador Nacional Indígena y representante de 68 lenguas maternas, el Tribunal Electoral no realizó pronunciamiento alguno,

⁶⁷ Al respecto puede consultarse la jurisprudencia electoral, entre otras: Jurisprudencia 7/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 6, Número 12, 2013, pp. 19 a 21.

⁶⁸ *Vid.* Jurisprudencia 27/2011, Quinta Época, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 4, Número 9, 2011, pp. 17 y 18.

bastando, como se señaló, el auto reconocimiento indígena con el que se ostentó el ciudadano.

La determinación del órgano jurisdiccional encuentra sustento en el criterio de conciencia de su identidad indígena, el cual es fundamental para establecer quiénes deben ser considerados como indígenas.

Cabe recordar que el criterio de identidad fue uno de los puntos torales que llevó a la adopción del Convenio 169; en México este criterio se ha aplicado desde hace relativamente poco tiempo.

Previo a 2015, el censo de población y vivienda, cuyo objetivo es contar a la población residente en el país, a partir de características demográficas y socioeconómicas, establecía como pauta para definir a la población indígena el hablar alguna lengua materna.

La Encuesta Interseccional de 2015, introdujo por primera vez el criterio de autoadscripción para identificar a las personas que se reconocían como indígenas, aun y cuando no hablaban alguna lengua materna o eran integrantes de algún hogar indígena.

En torno al tema, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁹, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷⁰, han establecido criterios interpretativos a partir de los cuales se puede tener claridad sobre quienes se deben considerar indígenas.

De esta forma, el criterio de identidad indígena descansa sobre el sentido de pertenencia de una persona hacia determinado grupo, sin la imperiosa necesidad de habitar en un hogar indígena, hablar alguna lengua materna o vestirse con determinado atuendo, solo basta la auto identificación de la persona como

⁶⁹ Vid. Tesis 1a. CXXII/2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo. I, diciembre de 2019, p. 330.

⁷⁰ Vid. Jurisprudencia 12/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 6, Número 13, 2013, pp. 25 y 26.

integrante de un grupo étnico, para considerar la existencia de un vínculo con la comunidad o pueblo al que dice pertenecer.

El criterio de auto adscripción es fundamental, pues tal como se ha dejado plasmado en normas internacionales y nacionales, a partir de dicho principio se debe determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, de tal forma que "(...) funge como medio para exigir los derechos de los pueblos y comunidades indígenas."⁷¹

En tal sentido, sin profundizar sobre el criterio de auto adscripción indígena, acertadamente el Tribunal Electoral se pronunció sobre la legitimidad de la persona actora, a partir de su reconocimiento de pertenencia a un pueblo indígena.

2.3.3. Suplencia de la queja deficiente.

El órgano jurisdiccional local consideró necesario dejar establecido que debía aplicarse un criterio garantista en torno a los agravios señalados, y, por tanto, era posible suplir la deficiencia de los motivos de agravios hechos valer por la actora, realizando la suplencia total de la queja.

La suplencia de la queja deficiente puede definirse como un trato jurisdiccional diferenciado o preferente, y encuentra justificación en impedir que determinadas desventajas sociales, económicas o culturales, puedan influir de manera negativa en el goce del derecho humano de acceso a la justicia, traduciéndose en perjuicios procesales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde los primeros medios de impugnación presentados por personas integrantes de pueblos originarios, dejó plasmado que, tratándose de integrantes de este grupo vulnerable, la suplencia de la queja debe trascender más allá del escrito de demanda, siendo

⁷¹ TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-9176/2011, *Op.cit.*

indispensable interpretar su impugnación con la finalidad de establecer el acto que realmente le cause un perjuicio a la parte actora.

El ejercicio de la suplencia amplia de la queja permite:

“(…) al juzgador examinar de manera oficiosa y libre los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubieren incurrido los promoventes, que responden en buena medida a la precaria situación económica y social en que están los indígenas en nuestro país.”⁷²

En armonía con el criterio del Tribunal Electoral Federal, el máximo órgano jurisdiccional de la Nación, de manera análoga ha convalidado la práctica judicial de suplir los agravios hechos valer, así como acercar aquellos elementos necesarios para analizar y resolver la causa.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “ (...) no solo se debe atender sus peticiones y reclamos prescindiendo de la exigibilidad de ciertos tecnicismos o formalismos, sino que, al suplir a la queja deficiente, los tribunales deben coadyuvar a ‘dar voz’ a quienes frecuentemente no son escuchados por su condición de vulnerabilidad.”⁷³

De esta manera el Tribunal Electoral local, más que cumplir con el mandato establecido tanto en la Constitución General como en los diversos tratados internacionales ratificados por el estado mexicano, bajo la directriz de los órganos de impartición de justicia del país y en aras de reducir los obstáculos sociales y económicos con los que se enfrentan los pueblos indígenas y sus integrantes, tuteló, a partir de la suplencia de los agravios, una impartición de justicia más ajustada a la realidad de los grupos en situación de vulnerabilidad.

⁷² TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-11/2007, 7 de junio de 2007, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm>

⁷³ Tesis 2a.L/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, noviembre de 2020.

Cumplidos los presupuestos procesales, el Tribunal Electoral realizó el análisis de los motivos de disenso expuestos, los cuales serían, en caso de ser necesarios, suplidos por la propia autoridad jurisdiccional.

2.4. Motivos de agravio.

La parte actora consideró, que la Legislatura del Estado había incumplido en el plazo otorgado de 180 días con su deber de adecuar la normativa local a la estipulado en el numeral 2° de la Constitución General, expresando que tal omisión violentaba los derechos humanos de las personas indígenas de acceder a los cargos de elección popular y de representación, transgrediendo la dignidad humana.

En ese sentido, afirmando que el plazo otorgado constitucionalmente a la fecha de presentación de la demanda había fenecido, su pretensión consistía en que se ordenara al Poder Legislativo del Estado, armonizar tanto la Constitución y las leyes locales, con los principios generales contenidos en la Constitución General.

De manera particular consideraba que los ajustes legislativos debían hacerse en el artículo 3 de la Constitución local,⁷⁴ además de impactar el diverso 25 de la Ley Electoral.⁷⁵

En ese orden, la parte actora planteó la obligación de dictar la reglamentación complementaria idónea y necesaria que garantizara a los pueblos

⁷⁴ Constitución local, artículo 3, párrafo quinto: “(...) En el Estado se reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, admitiendo que fueron la base para su conformación política y territorial; garantizará que la riqueza de sus costumbres y tradiciones; territorio, lengua y patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales, así como su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta, sean preservados y reconocidos a través de la ley respectiva.”

⁷⁵ Ley Electoral, artículo 25: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, de conformidad con las leyes aplicables en la materia.”

originarios y sus integrantes el correcto ejercicio de los siguientes derechos político-electorales:

1. Derecho de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular de las personas integrantes de pueblos o comunidades indígenas.
2. Derecho a la representación indígena ante los ayuntamientos.

En cuanto derecho de votar en su doble vertiente, el promovente esencialmente consideraba que, de manera adicional a la postulación de candidaturas registradas por partidos políticos, debía reconocerse y regularse:

- a. Las candidaturas indígenas electas a través de usos y costumbres.
- b. Las candidaturas independientes indígenas.

El promovente expresó que los órganos del Estado tienen el deber de garantizar, a las mujeres como los varones integrantes de pueblos y comunidades indígenas, ejerzan real y materialmente su derecho a votar y poder ser una opción de voto para los cargos de elección popular.

Bajo esa perspectiva, la parte actora consideró que dicho derecho debía ser acorde a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, ya que la postulación a través del sistema de partidos era una figura extraña a sus propias formas.

De ahí que el derecho de acceder a los cargos públicos de elección popular debía materializarse mediante la figura jurídica de usos y costumbres y no a partir de una figura occidentalizada como lo son los partidos políticos.

En ese tenor, la actora planteó la necesidad y obligación del Poder Legislativo estatal de garantizar la inclusión de las personas indígenas en la vida política del país y en las elecciones constitucionales, a partir de la postulación de candidaturas resultantes de un proceso de selección basado en sus propias costumbres y prácticas tradicionales.

Aunado a lo anterior, sustentándose en el numeral 2° de la Constitución General, razonó que correspondía a la persona titular de la gubernatura indígena registrar ante las autoridades electorales competentes, las candidaturas emanadas del ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (normas, procedimientos y prácticas tradicionales).

Bajo esa apreciación, el promovente consideró necesario que, bajo una visión progresista, se adecuara el contenido del artículo 3 de la Constitución local, para efecto de prever el debido acceso a los cargos de elección popular de las personas indígenas a través de usos y costumbres de las propias comunidades originarias, de lo contrario se trastocaría lo establecido en el artículo 1° de la Constitución General menoscabando la dignidad humana de los pueblos originarios.

En cuanto a la figura de candidaturas independientes, el actor consideró, que a la par de existir la posibilidad de postulaciones por partido político y a través de usos y costumbres, debía plasmarse en la norma electoral, el derecho y posibilidad de las personas indígenas de postularse a través de la vía independiente.

En ese sentido, argumentó la necesidad de contar en las leyes estatales con un apartado especial que reglamentara las candidaturas indígenas e independientes como una opción de acceder a los cargos de elección popular.

De manera general, y en relación a la postulación de candidaturas étnicas, hizo valer como argumento, la inexistencia, tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como en la Ley Electoral, de reglamentación que estableciera los requisitos, formas de selección y postulación de las candidaturas indígenas, así como los actos de campaña y campaña.

Igualmente sostuvo que los órganos electorales nacional y local habían vulnerado los derechos de las personas indígenas en los procesos comiciales, al no dictar reglamentación tendente a normar lo relativo a las candidaturas indígenas.

En ese sentido, consideró que, ante la inactividad del Poder Legislativo, del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, se encontraban facultados para proponer a la instancia encargada de dictar leyes, la modificación de las normas secundarias en materia electoral, las cuales debían impulsarse tomando en consideración a la población indígena.

Por otra parte, bajo la visión de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, el actor del juicio local consideró que el Poder Legislativo estatal incurrió en omisión legislativa y administrativa absoluta, al no reglamentar lo relativo al derecho de los pueblos indígenas de elegir a sus autoridades y nombrar representantes a través de la figura de usos y costumbres.

De esta manera, afirmó que “(...) la ciudadanía indígena puede elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, lo que se lleva a cabo por medio de usos y costumbres”.⁷⁶

Bajo ese contexto, también sostuvo que los pueblos y comunidades indígenas cuentan con un sistema tanto interno como externo, encontrándose facultados para elegir a sus autoridades municipales auxiliares a través de sus normas consuetudinarias, lo que implica una manifestación y reconocimiento concreto de su autonomía, por ello, a su criterio, dicha forma de elección debe ser tomada como válida por el Ayuntamiento del municipio, lo cual además consideró sustentado en la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Por último, el actor expuso que las autoridades electorales administrativas, como el Instituto Nacional Electoral, y en el ámbito local el Instituto Electoral del Estado de Querétaro, cuentan con facultades para llevar a cabo trabajos de redistribución y *remunicipalización* considerando la ubicación de los pueblos indígenas.

⁷⁶ TEEQ. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, sentencia TEEQ-JLD-1/2019, 16 de abril de 2019, p. 13, <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>

Bajo esa visión la parte actora afirmó que, ante la inactividad de la Legislatura del Estado de Querétaro, para modificar y armonización las leyes locales con los principios contenidos en el artículo 2° de la Constitución General, se violentan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y la dignidad de las personas integrantes de este sector de la sociedad.

Ello, dado que contrario a lo consagrado en el artículo 1° de la Constitución General, la autoridad responsable fue omisa al promover, respetar y garantizar el goce efectivo de los derechos reconocidos constitucionalmente, lo que en su concepto demostraba la ilegalidad e inconstitucionalidad del acto reclamado, así como la discriminación ejercida contra las personas indígenas.

Como se observa de los motivos de disenso hechos valer por la parte actora, la temática de la demanda presentada giró en torno al incumplimiento por parte del Poder Legislativo local, respecto del mandato contenido en el numeral 2° de la Constitución General.

Omisión que se encuentra estrictamente vinculada con derechos humanos de carácter político-electoral, como lo son: a) el ejercicio pleno del derecho de acceso a los cargos públicos de las personas indígenas, b) la elección de sus autoridades de conformidad y bajo sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Y, a la par de lo anterior, a criterio del promovente, las autoridades electorales administrativas, tanto nacional como local, tenían el deber de aprobar y emitir lineamientos para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la selección y postulación de las candidaturas.

2.5. Consideraciones y razonamientos del proyecto de sentencia.

El juicio local de los derechos político-electorales TEEQ-JLD-1/2019, fue resuelto por unanimidad de votos de las magistraturas integrantes del Tribunal Electoral local, el 16 de abril de 2019.

El análisis de fondo de la sentencia se estructura en dos apartados, el primero, versa sobre el marco jurídico existente sobre derechos de los pueblos indígenas, mientras que en el segundo se realiza el estudio de los motivos de disenso de la parte actora, asimismo cuenta con un apartado de efectos cuyo propósito es establecer las acciones concretas que se prescribieron a cada autoridad o ente vinculado a su cumplimiento.

La sentencia declaró esencialmente fundados los motivos de agravio hechos valer por la actora, estableciendo la omisión parcial del órgano legislativo estatal de adecuar la Constitución local y demás normatividad interna con el artículo 2º, sin especificar si dicho ajuste debería realizarse respecto de la base contenida en el apartado A, fracciones III y VII de la Constitución General; no obstante de manera expresa señaló 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.

En la recapitulación realizada en la sentencia, se recuperó el largo proceso de reforma constitucional al artículo 2º del año 2001, en la cual se reconoció la autonomía de las poblaciones indígenas, para, entre otros derechos, el de decidir sobre sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como el derecho a la participación política, y la facultad de elegir sus propias formas de gobierno conforme con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Igualmente se realizó una síntesis sobre la normatividad internacional, entre ellas, lo estipulado en el Convenio 169, la Declaración, la Convención Americana sobre Derechos Humanos; destacándose de cada uno de ellos, lo tocante al

derecho de las personas indígenas a participar libremente en la vida pública del país, el derecho a la libre determinación y a elegir en libremente su condición política, así como el derecho a la autonomía, el cual implicaba la potestad de decidir sobre sus asuntos internos.

De la misma manera, desarrolló un análisis sobre los diversos criterios y sentencias dictadas en materia de derechos indígenas, tanto de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin duda, la sentencia constituye además una herramienta académica, que permite un primer acercamiento a las normas vigentes sobre los derechos de las personas integrantes de un pueblo o comunidad indígena, delineando claramente la materia sobre la que versaría el análisis del fondo de la cuestión planteada a la jurisdicción del Estado.

Adentrándose al fondo, en el texto de la sentencia se estableció la distinción sobre los tipos de omisiones en las que pueden incurrir los órganos legislativos de las entidades federativas.

A partir de dicha diferenciación, el órgano jurisdiccional señaló que tal como lo sostuvo la parte actora, el Poder Legislativo estatal había incurrido en una omisión legislativa de carácter parcial, trastocándose con dicha inactividad lo establecido en la Constitución General, de manera particular al artículo transitorio que mandataba a las legislaturas de los estados, ajustar la normatividad interna a lo estipulado en el artículo 2°.

Por lo que al no existir ni en la Constitución local ni en alguna disposición secundaria, normas mediante las cuales se diese sustancia a dicho derecho, se colocó a las personas integrantes de pueblos originarios en una condición de desventaja y de discriminación, quebrantando sus derechos humanos, entre ellos a la libre determinación y de manera particular su derecho a elegir a sus autoridades

o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

En cuanto al motivo de disenso relacionado con el derecho de las personas indígenas de acceder y desempeñar los cargos de elección popular para los que hayan sido electas, el Tribunal Electoral local igualmente destacó la ausencia de reglamentación.

Precisó que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución General, la Nación mexicana tiene una composición pluricultural, fundada a partir de sus pueblos originarios, a quienes se les reconoce y garantiza la libre determinación y autonomía para que decidan sus formas de organización y elijan a sus autoridades o representantes conforme a sus usos y costumbres.

En la disposición constitucional se consagra como derecho de las personas indígenas el acceder y desempeñar los cargos de elección popular; dicha prerrogativa encuentra fundamento en el derecho humano de votar y ser votadas en condiciones de igualdad de oportunidades.

A partir de ello, el órgano jurisdiccional local sostuvo una interpretación funcional, señalando que el sentir del mandato constitucional. tiene como finalidad "(...) la igualdad tanto en la obtención de los cargos públicos como en su desempeño(...)"⁷⁷, es decir, la norma constitucional persigue tutelar del derecho a la participación política de todas las personas sin distinción de ningún tipo de condición, entre ellas origen étnico o racial de las personas.

En ese sentido, enfatizó que correspondía a todas las autoridades en el ámbito de su competencia, respetar, proteger y garantizar el principio de igualdad sustantiva, y bajo esa visión, la inclusión de las personas indígenas era una tarea que se debía desarrollar en conjunto entre las instituciones, los partidos políticos y la propia ciudadanía.

⁷⁷ *Ídem*, p.31

Sobre la base anterior, el Tribunal Electoral sostuvo que la omisión en la que había incurrido el Poder Legislativo estatal, colocaba a las personas indígenas en una posición de discriminación, puesto que, si bien el derecho a ocupar cargos públicos se encontraba reconocido, no existía normatividad que reglamentara dicha prerrogativa, hecho que los ponía en una condición de desventaja.

Correspondiendo al Congreso del Estado proveer los ajustes legislativos para observar la exacta aplicación de la Norma Suprema, y, sobre todo, para hacer posible la inclusión de las personas en la vida política del país a través de postulaciones a todos los cargos de elección popular.

En la sentencia se estableció que “(...) la Legislatura de Querétaro tiene la obligación de tutelar el derecho de las personas indígenas del voto pasivo en el ámbito de sus competencias, a fin de garantizar dicho ejercicio previo a la jornada electoral.”⁷⁸

De esta forma, al resultar esencialmente fundada la omisión hecha valer por la parte actora, el Tribunal Electoral local vinculó al Poder Legislativo a que, de manera previa al siguiente proceso electoral local 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 2° 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.”⁷⁹

Asimismo, se destaca que la sentencia, a partir de la obligación de todas las autoridades de promover los derechos humanos y la inclusión de las personas indígenas, si lo desean, en los asuntos públicos, consideró que a la par de la omisión legislativa, la autoridad administrativa electoral local no había realizado en el pasado

⁷⁸ *Ídem*, p. 39.

⁷⁹ *Ídem*, p. 41 y 42.

ninguna acción tendente a implementar o prever alguna medida compensatoria objetiva que garantizara a las personas indígenas igualdad material, dejando de implementar acciones que hicieran viable su participación en la vida política del estado, a través del acceso a los distintos cargos de elección popular.

De esta forma, dejó plasmada la obligación irrestricta de garantizar la presencia de personas originarias en las candidaturas locales, la cual hasta el día del dictado de la sentencia no se había observado ni por el órgano legislativo ni por el organismo público local encargado de la organización de las elecciones.

Por lo anterior, consideró indispensable que el Instituto Electoral del Estado llevara a cabo “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 (...)”.⁸⁰

De forma particular, el Tribunal Electoral se pronunció en el sentido de prever medidas que permitieran:

- a) La conformación de la Legislatura del Estado con personas indígenas.
- b) La integración de los órganos de gobierno de los municipios con personas pertenecientes a pueblos o comunidades originarios.
- c) La debida representación de las personas indígenas.

Atendiendo al mandato constitucional contemplado en el artículo 105 párrafo tercero de la Constitución General, relativo al tiempo que debe mediar entre la expedición o modificación legislativa de leyes electorales, la autoridad jurisdiccional, consideró que existía tiempo suficiente para establecer lineamientos o directrices de acción que constriñeran a los partidos políticos a favorecer y garantizar la postulación de candidaturas indígenas a los cargos de elección popular.

⁸⁰ *Ídem*, p. 38.

Por tanto, la sentencia vinculó al Instituto Electoral del Estado, a implementar en el próximo proceso electoral, acciones afirmativas que abonaran a lograr una participación real y material de los pueblos indígenas en el proceso electivo, de esta forma estipuló la obligación del Instituto de

“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 practicas (...).”⁸¹

En cuanto al reconocimiento del derecho de elegir a sus autoridades internas, se constriñó a la autoridad administrativa electoral a llevar a cabo una campaña de difusión respecto de los requisitos y procedimientos para que los pueblos indígenas lleven a cabo la elección de sus autoridades internas siguiendo sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, lo anterior, en aras de preservar las instituciones propias de los pueblos originarios, sus formas de autogobierno y auto organización.

Otro de los puntos de mayor trascendencia que toca la sentencia, lo es sin duda, la vinculación que se realiza al Instituto Electoral del Estado, para desplegar acciones que lleven a la obtención de información objetiva sobre los usos y costumbres que rigen en las diferentes comunidades indígenas asentadas en el territorio del Estado, datos que debían ser recopilados de manera objetiva e incluso a través de la propia comunidad.

Dicho quehacer se sustentó en la necesidad de determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas para la elección de sus autoridades.

Cabe destacar que la actividad que realizaría el Instituto Electoral del Estado debía incluir:

⁸¹ *Ídem*, p. 42

1. La verificación de la existencia y conservación de usos, costumbres y prácticas tradicionales o bien verificar si se reconocían autoridades elegidas a través de su sistema normativo interno.
2. En caso de existir un resultado que permitirá verificar la existencia histórica de un sistema normativo interno, se debía iniciar un proceso de consulta con la finalidad de determinar si la comunidad, o la mayoría de ella, estaban de acuerdo en celebrar la elección de sus autoridades atendiendo sus usos y costumbres.

Por último, la resolución dictada constriñó a los partidos políticos a que, en los subsecuentes procesos comiciales que se desarrollarán en el Estado y de manera particular, en lo relacionado con los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, se implementen medidas afirmativas que favorezcan a las personas indígenas y garanticen su acceso a ser postuladas a algún cargo de elección popular.

Conviene precisar que, conforme a la sentencia, le correspondería al Instituto Electoral local, verificar que los partidos políticos atiendan la obligación impuesta por el órgano jurisdiccional.

La determinación dictada por el Tribunal Electoral local es de suma importancia para la consolidación material de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, tanto de manera individual, como de forma colectiva.

Su relevancia radica, como se ha mencionó, en que señaló la ausencia de reglamentación para hacer posible el acceso de las personas indígenas a cargos de elección popular, sosteniendo la omisión legislativa parcial incurrida por la Legislatura local, vinculándola para la emisión de la normatividad necesaria.

Más que limitar el análisis a la omisión hecha valer por la parte actora, realizó un análisis profundo sobre la necesidad de la implementación de acciones afirmativas a desarrollarse, tanto por la autoridad electoral como por los propios

partidos, aspirando a lograr una igualdad sustantiva y un reconocimiento no solo de derecho sino, de hecho, de los derechos de los pueblos indígenas de participar en la vida política del Estado.

Esta sentencia constituye un precedente destacado en el análisis de las acciones para lograr una democracia más inclusiva, en donde todas las personas tengan las mismas oportunidades de participar en las decisiones que pueden afectarlas sin distinción de condiciones sociales, culturales o étnicas.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO III

Motivos de disenso con la sentencia TEEQ-JLD-1/2019

Retos para la tutela efectiva del derecho colectivo a la representación indígena

Una de las funciones de mayor relevancia desarrollada por el Estado y pilar primordial de todo Estado de derecho es la impartición de justicia; a través de ella, las y los operadores jurídicos resuelven conflictos, interpretan normas y llenan vacíos legislativos; además de ser un espacio trascendente para la protección y maximización de los derechos humanos.

Tratándose de derechos político-electorales, el papel de los órganos jurisdiccionales especializados en la materia ha sido fundamental, y más que tribunales revisores de la legalidad de los actos combatidos, constantemente en sus determinaciones se observa un auténtico ejercicio interpretativo e integrador de la norma, realizando un verdadero control de constitucionalidad.

Son una muestra de tal actuación, las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral local, cuya ponente realizó en el medio de impugnación que se analiza, un ejercicio interpretativo y maximizador de los derechos humanos, además de abordar el estudio del caso con perspectiva intercultural.

Como se ha mencionado, la resolución que se analiza es un importante avance en cuanto a la tutela del derecho a la participación política de las personas indígenas en la postulación para candidaturas para los cargos de elección popular; no obstante, toda determinación es susceptible de análisis crítico sobre sus aciertos y debilidades, en ese sentido partiendo de la necesidad de hacer un ejercicio reflexivo sobre la resolución adoptada, es necesario señalar algunas imprecisiones entorno a la sentencia estudiada.

En ese sentido, sin restar de manera alguna relevancia a la sentencia, se estima que adolece de dos inconsistencias desarrolladas a continuación:

1. La primera, consiste en el indebido análisis de la pretensión de la parte actora, relacionada con la ausencia de armonización de la Constitución local y leyes secundarias, respecto de la institución de la representación indígena ante el Ayuntamiento como prerrogativa de las comunidades indígenas consagrada en el artículo 2º, apartado A, fracción VII de la Constitución General, lo que conduce a una falta de exhaustividad sobre las cuestiones planeadas a su jurisdicción.
2. La segunda, se encuentra relacionada con el exceso en que se estima incurre la sentencia, al considerarse una intromisión indebida hacia la forma de convivencia, organización social y política de los pueblos indígenas, al ir más allá de lo planteado por el promovente, al ordenarse una consulta a aquellas comunidades en las que se determine la existencia de sistemas normativos internos, con la finalidad de que la comunidad decida si desea elegir a sus autoridades internas a través de sus usos y costumbres o bien por medio de la modalidad que establecieran las leyes; decisión que pudiera contravenir el derecho colectivo a la auto determinación para elegir conforme con sus normas, prácticas y procedimientos tradicionales a sus propias autoridades o representantes.

3.1. Indebido análisis de la pretensión relacionada con el artículo 2º, apartado A, fracción VII de la Constitución General.

De manera inicial conviene señalar que, el principio de exhaustividad en las sentencias “(...) consiste en que las autoridades agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas(...)”.⁸²

⁸² Tesis XXVI/99, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tercera Época, Año 2000, pp. 45 a 47.

Es decir, la exhaustividad implica la obligación de la autoridad de resolver la totalidad de los planteamientos, fijando una posición argumentativa frente a lo sostenido por las partes, ello con independencia de acoger o no las pretensiones sostenidas.

Este principio se encuentra íntimamente ligado a la exigencia de congruencia de las sentencias, la cual "(...) consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia."⁸³

De esta manera, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución General, toda determinación de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijen las leyes, lo que supone que deben cumplir además con los principios de exhaustividad y congruencia en las determinaciones.

Tomando en consideración dicho principio y para establecer como punto de partida del presente análisis la pretensión del promovente, es necesario reconocer que el derecho constitucional a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas tiene varias dimensiones, como son:

- a) El derecho a la participación plena y efectiva, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural de las entidades en donde habitan.
- b) El derecho a participar, directamente o a través de sus representantes electos de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones, en cualquier proceso de toma de decisiones gubernamentales que pudiera afectar directa o indirectamente sus

⁸³ Jurisprudencia 28/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Cuarta Época Año 3, Número 5, 2010, pp. 23 y 24.

intereses como colectividad o perturbar su desarrollo económico, social o cultural.

- c) El derecho a participar en los ayuntamientos con población indígenas, por medio de su representante nombrado de acuerdo a sus usos y costumbres.

Sentado lo anterior, y como se ha mencionado de manera general, la parte actora pretendía, "(...)" que se ordene a la Legislatura de Querétaro para que cumpla con la obligación establecida en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución General"⁸⁴, disposiciones que establecen:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

(...)

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

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos."⁸⁵

Es decir, tal como se puede desprender de la sentencia en análisis, la parte actora expresamente señalaba la omisión legislativa en la que había incurrido el

⁸⁴ TEEQ. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, TEEQ-JLD-1/2019, *Op.cit.* p. 9.

⁸⁵ Texto vigente al momento de la presentación del medio de impugnación, que fuese reformado con fecha 6 de junio de 2019 para incluir el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Poder Legislativo estatal de armonizar tanto la Constitución local y las leyes locales secundarias, con lo estipulado en el numeral 2° de la Constitución General, lo que permitiría contar con el marco normativo local completo, para el correcto ejercicio de dos derechos indígenas, uno individual y el otro colectivo:

- a) El derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad para acceder a los cargos públicos y de elección popular.
- b) El derecho a la representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos.

En ese sentido, conviene hacer un paréntesis en la lectura, para dejar asentado lo que ha señalado el máximo tribunal constitucional, con relación al tópico de omisiones legislativas.

En esa línea se tiene que, conforme con la doctrina emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la configuración de la conducta de omisión es necesario que exista el deber de realizar una acción y que dicha acción no se haya llevado a cabo.⁸⁶

Ahora bien, deben distinguirse omisiones legislativas absolutas y relativas, en cuanto a las primeras, la Suprema Corte ha señalado que se materializan cuando el Poder Legislativo ha faltado a su deber de crear leyes sobre un determinado tema, mientras que las segundas se actualizan cuando el constituyente, habiendo realizado la adecuación de norma respecto un tema en específico, no lo ha hecho de manera completa o integral.⁸⁷

De la igual forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existen omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio,

⁸⁶ SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 1359/2015, Acuerdo de la Primera Sala, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

⁸⁷ *Ídem*

distinguiéndose unas de otras, en razón de si “(...) existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional a cargo del Poder Legislativo”.⁸⁸

En ese sentido, de acuerdo a la propia sentencia, y en virtud de que el Poder Legislativo del Estado sí había realizado adecuaciones a las normas secundarias, reglamentando en parte la materia indígena, se consideró que existía una omisión parcial o relativa, en competencia de ejercicio obligatorio, ya que no se había establecido el derecho de las personas indígenas a poder ser votados para todos los cargos de elección popular.

Sentado lo anterior, y sin que de alguna forma se pretenda restar mérito a la acertada decisión del Tribunal Electoral local que determinó que la omisión parcial legislativa en cuanto al derecho de las personas indígenas al acceso a los cargos públicos de elección popular, se considera que la determinación adoptada no fue exhaustiva en cuanto a ordenar también a la Legislatura, regular los alcances de la participación de la o el representante de los pueblos o comunidades indígenas en los ayuntamientos con población originaria.

Para atender la petición del promovente y con la finalidad de garantizar y proteger el derecho de las personas indígenas a ser votadas en igualdad de condiciones en los próximos procesos electorales, el Tribunal Electoral determinó la omisión parcial de la Legislatura del Estado, y la vinculó, al igual que a los partidos políticos y a la autoridad administrativa electoral local, para que implementaran las acciones necesarias que garantizaran el acceso a los cargos de elección popular a las personas de origen étnico.

Particularmente, en la consideración sexta de los efectos de la sentencia se ordenó:

1. A la Legislatura del Estado, armonizar la Constitución de Querétaro y la legislación interna a la Constitución General y tratados internacionales en

⁸⁸ *Ibidem*, p. 17.

materia indígena, con el fin de garantizar a las personas indígenas el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad.

2. A los partidos políticos, como entidades de interés público, para que implementaran mecanismos que aseguraran la inclusión y representación de personas indígenas en los procesos de selección y designación de candidaturas a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos en el estado de Querétaro.
3. Al Instituto Electoral para que, previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, realizara los estudios necesarios para implementar acciones afirmativas que condujeran al registro de personas indígenas en las candidaturas a diputaciones locales y ayuntamientos; asimismo a verificar que los partidos políticos tomen las medidas idóneas para hacer efectivo el derecho de las personas indígenas para participar en la contienda por los cargos de elección popular.

Del análisis realizado, se estima que los primeros tres apartados del considerando sexto, referidos anteriormente, atendieron a la pretensión de la actora relacionada con la omisión de armonizar el marco jurídico local conforme a lo consagrado en el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución General.

Sin embargo, no se pronunció claramente respecto de la parte del agravio expresado en relación con la omisión de regular la fracción VII del mencionado artículo 2º constitucional, correspondiente a la representación indígena ante los ayuntamientos.

Efectivamente, como la actora lo sostuvo, el artículo 3 párrafo quinto de la Constitución queretana, reconoce la presencia de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado y su derecho a la autonomía y libre determinación, más no prevé la figura de representante indígena en los ayuntamientos.

Al no existir armonía entre la legislación local con lo establecido en la Norma Suprema, la cual incluso obligaba a los estados a armonizar el marco normativo estatal, dicha inacción actualizaba la omisión legislativa, en tanto el Congreso del Estado había incumplido con el mandato que el Poder Reformador, produciendo efectos perniciosos a la población indígena dada la ausencia de regulación a través de la cual se debe generar la concretización del mandato constitucional.

Ciertamente, cuando la Constitución General consagra un derecho o principio cuya realización material está encomendada a su regulación mediante una ley secundaria, la omisión de emitir disposiciones que así lo realicen, genera vacíos que impiden la concretización, desarrollo y goce de tales disposiciones fundamentales, los cuales producen situaciones fácticas contrarias a lo que el Constituyente determinó, de ahí que, el control de constitucionalidad debe consistir, en primer lugar, en determinar si la omisión se configura y, de ser así, en segundo término, en esclarecer si la misma resulta contraria a la Norma Suprema.

De esta forma, ante la ausencia de unificación entre las normas y ante la existencia de un mandato expreso, la única forma de colmar la falta de previsión del Legislativo, era ordenar su reparación a través de la modificación o expedición de las normas por virtud de las cuales se contemple precisamente la materia, puesto que de continuar la inactividad legislativa se ponen en riesgo el ejercicio de los derechos y garantías de la ciudadanía.

En ese sentido, al percatarse la autoridad jurisdiccional de la existencia de un principio de agravio relacionado con la presencia de un vacío legal o de una omisión legislativa del Congreso del Estado de Querétaro, el Tribunal Electoral debió llevar a cabo el estudio respectivo, pronunciándose sobre la materia, para reparar la transgresión al mandato constitucional y ordenar la adecuación normativa en un plazo determinado.

Ante esta pretensión, el Tribunal Electoral local, sostuvo que el actor “sustenta su pretensión en la supuesta omisión legislativa y administrativa por parte de la Legislatura de Querétaro, de adecuar tanto a la Constitución de Querétaro

como la Ley Electoral, a lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución General.”⁸⁹ (Lo resaltado es propio).

Conviene no perder de vista lo establecido en la fracción VII, del artículo 2º, apartado A, de la Constitución General, el cual a la letra señala: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.”⁹⁰

En ese tenor, del análisis de la sentencia en su integridad, con meridiana claridad se desprende que, en ninguno de sus apartados, se aborda y resuelve esta pretensión hecha valer por la parte actora.

Por ello es que, al no hacerse pronunciamiento al respecto, se estima que el indebido análisis de la pretensión sustentada en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución General, derivó en la falta de vinculación al Poder Legislativo para regular la institución de representación indígena en los ayuntamientos, dado que esta elección no está vinculada con el proceso electoral en el que participan los partidos políticos para elegir a los presidentes municipales, sindicaturas y regidurías, sino que se trata de una elección por usos y costumbres, en ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, en donde la persona electa por la comunidad como representante, debe ser reconocida con tal carácter ante el Ayuntamiento y tomada en consideración para cualquier asunto que pueda afectar a la comunidad.

Por tanto, la sentencia en análisis debió declarar la omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, puesto que si bien, como se mencionó, en el artículo 3º constitucional se reconoce el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades originarios, y aunque no se hace un reconocimiento a su derecho a elegir representantes indígenas ante los ayuntamientos, esta institución si se encuentra reconocida, en los artículos 10 de la

⁸⁹ *Ibidem*, p. 9

⁹⁰ Constitución General, artículo 2º, apartado A, fracción VII.

Ley de Derechos y 25 de la Ley Electoral, pero en ninguno de estos ordenamientos se regula el alcance de la actuación del órgano de gobierno municipal frente a esta institución representativa.

Se llega a esta conclusión, en virtud de que el Tribunal Electoral enfoca su análisis y determinación únicamente en la porción relacionada con el derecho de acceso a los cargos de elección popular, e incluso afirma que, en razón de la temporalidad, es posible realizar modificaciones al marco legal para garantizar a las personas indígenas el acceso a los cargos públicos, así como la representación efectiva en los órganos de gobierno que se elegirán en la entidad, al señalar:

“(…) ante la existencia de tiempo suficiente de celebrar el próximo ejercicio comicial, se estaría en aptitud para que el proceso de selección de candidaturas se desarrolle con la implementación de lineamientos o pautas de acción que obligasen a los partidos políticos, órganos y autoridades vinculadas a llevar a cabo acciones concretas y efectivas para favorecer la postulación de personas indígenas y garantizar su acceso a los cargos públicos, así como la representación efectiva de las personas indígenas en los órganos de gobierno que se elegirían en la entidad.

...

Ahora, como se ha dicho, en este momento las reglas pueden ser modificadas; sin embargo, es necesario el reconocimiento de la necesidad de que la LEGISLATURA DE QUERÉTARO, los partidos políticos y el INSTITUTO ELECTORAL como órgano encargado de organizar los comicios, implementen en los próximos procesos electorales a celebrarse en esta entidad federativa, acciones afirmativas concretas en favor de las personas indígenas, que garanticen su participación política y su representación efectiva en los órganos de elección popular.”⁹¹

Por ello, es que se considera que se interpretó que la institución de la representación indígena consagrada en la fracción VII, del referido artículo 2º, constitucional, era equiparable a la representación del grupo vulnerable, en términos de que la Legislatura y los ayuntamientos fueran conformados por alguna persona indígena, como resultado de haber sido postulada para acceder a estos cargos de elección popular por los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o

⁹¹ TEEQ. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, TEEQ-JLD-1/2019, *Op.cit.*, pp.38-39.

candidaturas independientes, de conformidad con las normas que regulan el proceso electoral.

Esto en virtud de que se sostiene que, previo al inicio del proceso electoral deben emitirse las acciones afirmativas para garantizar la participación política indígena y su representación efectiva en los órganos de elección popular y no se realiza algún un pronunciamiento particular respecto de la necesidad de regular el alcance de la representación de las comunidades indígenas en los ayuntamientos.

En este sentido, se considera que el agravio expresado y que se analiza en este apartado, hubiese devenido fundado, ya que el legislador del Estado de Querétaro, efectivamente incurrió en omisión parcial legislativa, puesto que si bien, la Constitución local no consagra el derecho a la representación en términos del artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución General, este sí se reconoce en la legislación secundaria, pero sin que alguna de estas normas establezcan disposiciones mediante las cuales se regule su ejercicio, por lo que las disposiciones constitucionales que enuncian un principio o derecho de forma genérica, como en el caso que se analiza, requieren para su operatividad y aplicación de una regulación secundaria, debiendo considerarse como un imperativo para el legislador la expedición de las disposiciones necesarias para esa concretización, puesto que de estimar lo contrario, el mandato constitucional, si bien vigente y vinculante, no tendría una realización amplia en los términos perseguidos por el Constituyente.

La regulación de este derecho debió preverse en las Constituciones y leyes locales, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, lo que resulta indispensable para el ejercicio de su autodeterminación, puesto que dicha representación permitiría una auténtica participación frente a la estructura orgánica del Ayuntamiento, constituyéndose en un interlocutor y canal de comunicación entre la comunidad y el Cabildo al transmitir a las autoridades, sus tradiciones, usos y

costumbres, lo que resulta esencial para que se tomen decisiones tomando en cuenta tales elementos.⁹²

De ahí que la doctrina judicial reconozca que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de Cabildo, como verdaderos representantes de los intereses de las comunidades indígenas, y donde puedan tener espacio de intervenir y participar en la toma de decisiones del poder público, que les afecte.⁹³

El hecho de que dicha persona representante sea electa en el marco de la autodeterminación de la comunidad conforme a sus procedimientos tradicionales y sin intervención del Estado, no guarda vínculo o dependencia alguna con el proceso electoral.

Para llegar a tal determinación y tener por actualizada la omisión tildada de inconstitucional, se analizaron diversas normas por medio de las cuales el legislador de esta entidad ha intentado cumplir con el mandato consagrado en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución General.

Se tiene entonces, que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Querétaro, reconoce la composición pluricultural del Estado y el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas; por su parte, tanto en la Ley de los Derechos como en la Ley Electoral, el legislador sí consagró el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes.

Sin embargo, ni lo previsto en el artículo 3 párrafo quinto de la Constitución local, ni en los artículos 10 de la Ley de los Derechos o 25 de la Ley Electoral, resulta suficiente para tener por colmada la obligación prevista en el artículo 2º constitucional.

⁹² TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-114/2017, 18 de mayo de 2017, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf

⁹³ *Ídem.*

No obstante, en ese reconocimiento el legislador fue omiso en establecer, por una parte, que esa representación es ante los ayuntamientos, a efecto de que a través suyo, se escuche la opinión de los pueblos indígenas en todos aquellos asuntos que puedan afectarlos, con lo cual se fortalece su participación y representación política en el primer nivel de la estructura administrativa del Estado mexicano, omitiendo también regular la forma de elección y el tipo y alcance de su participación en el Cabildo, aspectos esenciales para poder concretar y hacer operativo el derecho que ocupa este análisis.

En consecuencia, la sentencia de mérito debió tener por actualizada la omisión parcial legislativa, ya que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus representantes ante los ayuntamientos, reconocido en la Constitución General, constituye un mandato para el Congreso local, consistente tanto en el reconocimiento, como en su regulación en la Constitución local y en las leyes secundarias, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas, por lo que se debió vincular a la Legislatura a realizar las modificaciones pertinentes para el adecuado ejercicio de la prerrogativa constitucional aludida, ordenándole prever el método de elección y el alcance de la participación de dichos representantes.

Máxime cuando la necesidad de adoptar una determinación a través de la cual se repare tal violación constitucional en casos análogos ya se había analizado y resuelto por el máximo tribunal en materia electoral,⁹⁴ sosteniendo criterios para establecer el alcance del derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas.

La necesidad de la regulación de la institución de la representación indígena es indispensable para el auténtico ejercicio de su libre determinación y autonomía, lo cual requiere del fortalecimiento de su presencia en la toma de decisiones que afecten su cosmovisión, usos y costumbres, puesto que ello les permitiría ser

⁹⁴ Vid TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-588/2018, 28 de noviembre de 2018, https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf

tomados en consideración ante decisiones del ámbito administrativo municipal que pudiera afectarles.

El reconocer en las leyes el derecho de los pueblos indígenas a nombrar representantes ante los ayuntamientos, en aquellos municipios con población indígena, constituye una forma de visibilizar su existencia y la importancia de que los mismos sean escuchados y puedan en su momento establecer su posición en relación a temas que pueden afectarlos.

Esta reivindicación de derechos tiene como uno de sus objetivos el reafirmar la composición pluricultural de la Nación mexicana, dando cause al diálogo intercultural, dejando de lado la política integracionista a la que se había sometido a los pueblos indígenas, y con base en la cual fueron concebidos los primeros instrumentos jurídicos que intentaron regular los derechos indígenas, para transitar a una sociedad en donde pueda haber espacio para que se expresen todas las culturas.

De la misma manera en que se ordenó se regulara el derecho de las personas indígenas a formar parte de los órganos que integran el Estado, era indispensable que se ordenara se establecieran también los mecanismos para que los pueblos indígenas sean considerados y escuchados por las autoridades públicas que ejercen sus funciones en aquellos territorios donde se encuentran asentados.

Por otra parte, la regulación detallada para hacer posible el ejercicio de estos derechos, correspondía a una labor del legislador en las entidades federativas, ámbito donde se pueden recoger las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas que las integran; oportunidad que fue postergada en la decisión que se analiza, siendo necesario para que se concrete la prerrogativa de los pueblos y comunidades indígenas consagrada en la fracción VII, del artículo 2º de la Norma Fundamental, la regulación de la misma.

Este criterio fue sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, y se recoge en la Tesis 1ª. CXII/2010, bajo el rubro: LIBRE

DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,⁹⁵ en la que se determinó que la disposición constitucional referida se desprende que los pueblos y comunidades indígenas gozan de libre determinación y autonomía para elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, por lo que es indispensable que su reconocimiento y regulación queden comprendidos en las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con las tradiciones y normas internas.

De igual manera, la regulación de esta institución resulta necesaria para que el Estado mexicano pueda dar cabal cumplimiento a sus obligaciones convencionales en materia de consulta a los pueblos indígenas, pues al ser signante del Convenio 169, está obligado a consultar a los pueblos indígenas cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, además de que, al aplicar la legislación nacional a dichos pueblos, deben tomarse en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Está también dispuesto en la Declaración su derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez la prerrogativa de participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado; asimismo, reconoce su derecho a participar en la adopción de decisiones que les afecten, a través de representantes nombrados de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus instituciones internas para la adopción de decisiones.

Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados por medio de las instituciones representativas y la obligación de los Estados de celebrar

⁹⁵ Tesis 1a. CXII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXII, noviembre de 2010, p. 1214.

consultas y cooperar de buena fe, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. El ejercicio pleno de todos estos derechos, al no estar regulada la figura de la representación indígena, se encuentra obstaculizado.⁹⁶

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado una línea jurisprudencial respecto del ejercicio del derecho de representación política indígena, a partir del caso *Yatama vs. Nicaragua*.⁹⁷

En este precedente, la Corte estimó que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas puedan participar, en condiciones de igualdad, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidan o puedan incidir en sus derechos y en el desarrollo de sus comunidades, de forma que puedan integrarse a las instituciones y órganos del Estado, y participar de manera en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización.

De igual forma Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-JDC-114/2017,⁹⁸ determinó que el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas es indispensable para que estos representantes transmitan a las autoridades del Cabildo su ideología, tradiciones, costumbres ancestrales, usos y demás aspectos culturales esenciales que permitan a las autoridades tomar decisiones considerando tales elementos y a través de ello, se respete y fortalezcan sus instituciones internas.

En el precedente invocado, la Sala Superior determinó que el artículo 2º, Apartado A, fracción VII constitucional, es una disposición fundamental dirigida a fortalecer la participación y representación política de las comunidades indígenas, lo que conlleva que los representantes indígenas ante los ayuntamientos cuenten

⁹⁶ Declaración, artículos 5, 18 y 19.

⁹⁷ CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, *Op.cit.*

⁹⁸ TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-114/2017, *Op.cit.*

con la posibilidad de externar sus consideraciones en los asuntos que sean sometidos al conocimiento del Cabildo, por lo que tienen la posibilidad material de participar en las sesiones del colegiado, proyectándolos como un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del Ayuntamiento, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal, sin que ello distorsione su estructura orgánica establecida en el artículo 115 de la Constitución General.⁹⁹

En consecuencia de lo expuesto, y considerando los parámetros constitucionales, convencionales y jurisprudenciales, se llega a la conclusión de que se configura la omisión parcial de la Legislatura del Estado de Querétaro, lo que obstaculiza el ejercicio pleno del derecho de representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos.

Por ello, se debió vincular al Congreso del Estado para subsanar la omisión legislativa en que ha incurrido, a consagrar en la Constitución local el derecho de representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos, así como a establecer en la Ley Electoral de la entidad los siguientes aspectos:¹⁰⁰

1. Que el procedimiento de elección de las comunidades indígenas de sus representantes ante los ayuntamientos se realizara conforme a su libre determinación, atendiendo a sus usos y costumbres.
2. La obligación de los ayuntamientos de convocar a sesión de Cabildo de manera oportuna y por los medios culturalmente adecuados, al representante indígena de una comunidad, cuando se traten asuntos que puedan afectarles significativamente.

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ *Vid.* TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-588/2018, *Op.cit.*

3. El derecho del representante indígena a participar en las sesiones de Cabildo, así como las reglas para que dichos representantes interactúen con las autoridades municipales.
4. Las garantías de que dichos representantes no serán removidos ni privados de la representación más que por la comunidad a la que representan.

También se debió vincular al Congreso del Estado para garantizar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas a efecto de que manifiesten sus puntos de vista sobre cómo debe regularse el procedimiento para la elección de sus representantes ante los ayuntamientos de la entidad y los alcances de la participación que los mismos en el Cabildo.

Dicha consulta deberá ser previa y efectuarse antes del inicio del procedimiento de producción normativa y no hasta que surja la necesidad de obtener la aprobación de las comunidades; también deberá ser culturalmente adecuada e informada, por lo que el Congreso del Estado debe proveer de información suficiente sobre la naturaleza y consecuencias de la legislación a emitirse, buscando que las comunidades tengan conocimiento de los efectos jurídicos de la misma, a fin de que acepten el motivo de la consulta de forma voluntaria; y de buena fe, garantizando a través de procedimientos claros, que previo a la obtención del objeto de la consulta, se logró el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades originarias.

Asimismo, se debió vincular al Instituto Electoral para coadyuvar con las comunidades indígenas que así lo soliciten, para llevar a cabo la elección de sus representantes ante ayuntamientos, teniendo como base los principios de respeto a sus usos y costumbres, autodeterminación y autonomía, y observando los principios de paridad de género y universalidad del sufragio y en todo caso, de la forma en que efectivamente lo hizo el Tribunal local, ordenar la realización de la campaña de difusión respectiva.

En ese sentido, la indebida interpretación de la pretensión del promovente relacionada con el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución General, realizada por el Tribunal Electoral local, derivó en la omisión la posibilidad de instrumentar la figura del representante indígena ante los ayuntamientos del estado de Querétaro, trascendiendo a los principios constitucionales para garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios de acuerdo con sus tradiciones y normas internas.

3.2. Incongruencia externa de la sentencia con relación a la consulta ordenada.

La segunda determinación que podría considerarse como una inconsistencia en la que incurre la sentencia, está relacionada con ordenar una consulta a aquellas comunidades indígenas en las que se determine, de acuerdo a información objetiva, la existencia de sistemas normativos internos, lo anterior con la finalidad de que la comunidad decida si desean elegir a sus autoridades internas a través de sus usos y costumbres o a través de la modalidad que establecen las leyes.

En ese sentido, es dable sostener que, de acuerdo con la propia sentencia, la parte actora pretendía que el Legislativo estatal adecuara tanto la Constitución local como las normas estatales secundarias con los principios y derechos contenidos en el artículo 2° de la Constitución General, de manera particular, que se reconocieran y reglamentaran los derechos de los pueblos indígenas de participar en la vida pública del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular, y que se garantizara su derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos.

Como ya se mencionó, la sentencia atendió una parte sustancial de la pretensión de la persona promovente, aunque no de manera íntegra; a la par de ello, la determinación estableció como obligación hacia el Instituto Electoral del Estado que:

“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.

En la realización de estas medidas preparatorias, la autoridad solo se encuentra constreñida a verificar que las y los integrantes de la comunidad en cuestión conservan ciertos usos y costumbres, o bien, reconocen autoridades propias elegidas mediante su sistema normativo interno.

De arrojar resultados que permitan verificar la existencia de un sistema normativo interno en la comunidad indígena en cuestión, **la autoridad electoral debe proceder a realizar una consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo con sus usos y costumbres o sistemas normativos internos.**¹⁰¹

(Lo resaltado es propio).

No obstante a lo ordenado, conviene recordar que ninguna de las pretensiones de la parte actora, se encontraba relacionada con la vida interna de los pueblos indígenas en cuanto a la elección de sus propias autoridades o instituciones.

De esta forma, al no ajustarse lo resuelto por el órgano jurisdiccional con las pretensiones deducidas por el promovente, o bien con algún motivo de agravio, es que se estima que en la sentencia se incurrió en falta de congruencia al incluir una pretensión que no fue objeto de la litis.

¹⁰¹ TEEQ. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, TEEQ-JLD-1/2019, *Op.cit.* pp. 43-44.

En este tenor, atendiendo a los criterios sostenidos por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se precisa el principio de congruencia de las sentencias, básicamente significa la conformidad entre la pretensión expresada, en este caso por la parte actora y lo resuelto por el órgano jurisdiccional.¹⁰²

En observancia a este principio, se considera que la sentencia resolvió más allá de la cuestión planteada, determinando la realización de actos de los que no debía ocuparse, puesto que, de la lectura integral de la sentencia, con meridiana claridad se puede observar que, de manera previa al apartado de efectos, ni la actora ni la propia autoridad, hicieron referencia alguna a la necesidad de llevar a cabo un proceso de consulta.

Aun si dicha concesión se analiza a la luz del principio de suplencia de la queja deficiente, lo cierto es que, de la integridad de la sentencia, no se realiza un pronunciamiento o justificación sobre la acción que se adopta en torno a la consulta ordenada para que las personas integrantes de los pueblos originarios decidan el método de elección de sus autoridades internas.

Al respecto, cabe recordar que la suplencia de la queja deficiente tratándose de personas integrantes de un pueblo o comunidad indígena opera de manera absoluta, tal como se señaló en la sentencia en análisis ante la ausencia de conceptos de violación o agravios o su deficiente expresión; su finalidad radica en garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos, aplicado en cada caso como categoría de análisis la interseccionalidad.

Sin embargo, el ejercicio de suplencia de la queja implica un ejercicio de motivación, fundamentación e interpretación de la verdadera intención de la parte

¹⁰² Vid. Tesis Registro digital: 239479. Congruencia de la sentencia. En qué consiste este principio, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tercera Sala. volúmenes: 217-228, enero a diciembre de 1987, cuarta parte, p. 77, y 1a. X/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, p. 191.

actora que lleve a salvaguardar sus derechos, aun y cuando la actora no haya expresado motivo de disenso.

En lo particular, se desprende que el actor enderezaba agravios, a fin de que el legislativo regulara el derecho reconocido constitucionalmente a de los pueblos indígenas a contar con representación ante los órganos municipales de gobierno y a que se garantizaran condiciones de acceso de sus integrantes a los cargos de elección popular.

A partir del análisis de las pretensiones de la parte actora, se deduce que su acción iba encaminada a la inclusión de personas indígenas en la vida política del Estado o del municipio en el que se encuentra asentado su territorio, sin que lo anterior llevara implícito el que las autoridades del Estado pudieran intervenir en su vida interna, realizando actividades que pudieran suponer una vulneración a su derecho a la autonomía para decidir libremente cuestiones relacionadas con sus asuntos internos.

Sobre el tema, conviene recordar que el derecho a la autonomía y libre determinación están reconocidos tanto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; y en el ámbito nacional estos derechos encuentran asidero en el artículo 2° de la Constitución General.

De acuerdo con criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la importancia de estos derechos radica en que ambos son la base

“(…) del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes”.¹⁰³

¹⁰³ TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-9167/2011, *op.cit.*

El ejercicio de éstos trae aparejado el reconocimiento de derechos de los integrantes de los pueblos indígenas tanto en su individualidad como en su colectividad, y por otro lado conlleva obligaciones hacia el Estado, entre ellas el respeto irrestricto a sus formas de organización, condición política, económica y cultural, cuyo único límite es el respeto a los derechos humanos.

Por ello, el ordenar al Instituto Electoral local la organización de una consulta a las comunidades indígenas en las cuales hubiese verificado la existencia histórica de los sistemas normativos internos, a efecto de que la población determinase si desea nombrar a sus representantes, o en términos de la sentencia, celebrar sus comicios de acuerdo con dichos sistemas normativos, se podría considerar una intervención unilateral del Estado en el orden comunitario.

Si bien, se puede interpretar que la lógica de la sentencia pretendía maximizar el ejercicio de la autonomía y libre determinación de las comunidades originarias en la elección de sus autoridades conforme a sus normas internas, sin intervención del Ayuntamiento, de así decidirlo, lo cierto es que dicha determinación, pudiera traer una intervención indebida en la forma de organización.

Asimismo, en el momento en que se emitió la sentencia no existían condiciones que justificaran la realización de una consulta, ya que no existía un acto de autoridad que pudiese afectarles.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al establecer que la consulta es un medio que se debe implementar cuando un acto de autoridad pretenda emitir alguna medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a las comunidades, para garantizar la protección de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, ello con la finalidad de que reciban la información suficiente y puedan

manifestar su conformidad o inconformidad con el acto¹⁰⁴, y no como un recurso oficioso de los órganos del Estado.

Es decir, el correlativo deber del Estado y derecho a la consulta de las comunidades, debe observarse en aquellos casos en que la actividad de aquél pueda causar impactos significativos en la vida o entorno de la comunidad indígena, como lo señala la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis XXVII/2016 PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.

En este sentido, se toman como elementos para determinar en qué casos existe impacto significativo sobre las comunidades, considerando el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas*,¹⁰⁵ identificando de manera enunciativa, mas no limitativa las siguientes:

“(…) 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional, 2) el desalojo de sus tierras, 3) posible reasentamiento, 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 6) desorganización social y comunitaria e, 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.”¹⁰⁶

Sobre dicho tópico, vale la pena traer al análisis el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka vs. Surinam*, en el que en esencia, sostuvo que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y

¹⁰⁴ Jurisprudencia 37/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.

¹⁰⁵ Anaya, James, *A/HRC/15/3. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Asamblea de las Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos, 15.º período de sesiones, Naciones Unidas, julio de 2020.

¹⁰⁶ *Vid.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 499/2015, de cuatro de noviembre del dos mil quince, <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/03.3PuebloYucatanADR499-2015.pdf>, y amparo en revisión 500/2015, de cuatro de noviembre de dos mil quince, <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/Expediente500-2015.pdf>

patrimoniales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen, no obstante esto no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre, sino en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre su entorno.¹⁰⁷

En suma, el deber del Estado de consultar a los pueblos y comunidades originarias no es una autorización previa para interferir de manera unilateral en la vida comunitaria, puesto que la protección constitucional y convencional del derecho a la libre determinación incluye el derecho a exigir la no intervención estatal en la vida interna para no incidir en su estabilidad.

En el caso de que el Tribunal Electoral hubiese ordenado a la Legislatura del Estado la regulación de los alcances de la representación indígena, lo procedente habría sido, efectivamente, que la propia Legislatura realizara una consulta a las comunidades indígenas, cumpliendo con los estándares convencionales para obtener el consentimiento libre e informado de la comunidad, e incluso sobre el método que las propias comunidades prefieran para la elección o nombramiento de su representante ante el Cabildo.

No obstante, al no haberse vinculado a la Legislatura para la emisión de tal normatividad, la consulta ordenada versaría sobre una decisión que compete a la comunidad en el ámbito de su libre determinación, sin que la autoridad electoral tenga un papel que desempeñar en el ámbito comunitario, salvo que así sea solicitado, por tanto, no se percibe la presencia de un impacto potencial o significativo que amerite la consulta ordenada.

Además, considerando lo que se sostiene en la jurisprudencia 19/2018¹⁰⁸
JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA

¹⁰⁷ CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrafos 134-136, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

¹⁰⁸ Jurisprudencia 19/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, Año 11, número 22, 2018, pp.18 y 19.

SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, el Tribunal local debió, al momento de analizar el planteamiento de la promovente y resolver el asunto “(...) Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.”

Lo anterior en virtud de, que en aquellas comunidades indígenas en las que se hubiese verificado y determinado la existencia de sistemas normativos o usos y costumbres, conforme a lo ordenado por la sentencia, correspondería a las propias comunidades indígenas la facultad de decidir la forma de organizarse y elegir a sus autoridades al interior de la comunidad, no siendo necesaria la intervención del Estado.

Este planteamiento se sustenta en la facultad de autodisposición normativa que tienen los pueblos y comunidades indígenas y que implica la atribución de emitir sus propias normas jurídicas a efectos de regular las formas de convivencia interna, incluida la forma de elegir a sus representantes o autoridades internas.

Así lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XXVII/2015 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA, en la que se señala que,

“(...) en caso de conflictos o ausencia de reglas consuetudinarias aplicables, deben ser los propios pueblos y comunidades, a través de las autoridades tradicionales competentes, y de mayor jerarquía conforme a su sistema, las que emitan las reglas que, en su caso, se aplicarán para solucionar el conflicto o solventar las lagunas normativas.”¹⁰⁹

En ese sentido, se considera que la determinación adoptada por la autoridad jurisdiccional desde luego persigue un fin legítimo, no obstante, pudiese traducirse en una violación a los derechos de libre determinación y autonomía de

¹⁰⁹ Tesis XXVII/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 16, 2015, pp. 64 y 65.

los pueblos indígenas y sus integrantes, al ordenarse el llevar a cabo un proceso de consulta, sin haberse presentado una petición de las comunidades para la realización de la misma, o para la intervención de la autoridad electoral en dicho proceso.

Esto es, la sentencia introdujo a los pueblos y comunidades indígenas, en una dinámica de la que posiblemente no querían ser parte, conculcándose en consecuencia los derechos de autonomía y libre determinación al ordenar la intervención del Estado, sin existir una petición previa o un agravio expresado en ese sentido.

A pesar de lo anterior, no puede restarse valor a la sentencia que se analiza, puesto que como se ha mencionado, la determinación judicial tiende a garantizar los derechos tanto individuales como colectivos de las personas integrantes de los pueblos indígenas, reivindicando derechos político-electorales que durante décadas se han mantenido, por decirlo de alguna manera, exclusivos de la cultura dominante.

De tal forma que dicha determinación, con las acciones ordenadas tanto el Poder Legislativo estatal, a los partidos políticos y al órgano administrativo electoral en el Estado, logrará haber impulsado el establecimiento de condiciones igualitarias para un sector de la población que había sido el gran ausente en el sistema democrático representativo.

Conclusiones

Hace 19 años se llevó a cabo la reforma constitucional sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y como quedó determinado en la resolución del Tribunal Electoral local objeto de análisis en este trabajo, dicho reconocimiento constitucional ha sido insuficiente para garantizar condiciones de participación igualitaria de quienes integran un grupo históricamente excluido y relegado de los espacios de toma de decisiones.

Por mucho tiempo, como lo expresa José Ramón Narváez, "(...) los tres poderes cerraron sus oídos a una realidad avasallante (...) ¹¹⁰", particularmente el Poder Legislativo federal y los locales, asumieron una postura sorda, no sólo frente a la exigencia de espacios de participación política de la población étnica, también respecto de cumplir la responsabilidad que el propio Poder Reformador de la Constitución les había encomendado para completar el marco jurídico necesario para que una quinta parte de las mexicanas y mexicanos estuviesen en condiciones de ejercer sus derechos fundamentales.

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 jurisdiccionales electorales para llenar los vacíos de estos temas en el ámbito procesal, cuyos criterios han facilitado el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas y así, "a golpe de sentencias" se ha allanado su camino del acceso a los cargos de elección popular.

De esta manera, se identifica dentro de los principales obstáculos para que las personas originarias gocen de sus derechos, la falta de comprensión del multiculturalismo; la simulación de las reivindicaciones que se exigen para algunos, pero no se han otorgado para otros; en la discriminación y los estereotipos

¹¹⁰ Narváez H, José Ramón, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales. Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP. Derechos Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, TEPJF, México, 2016, p. 38.

arraigados en el idioma y la cultura desde la época colonial, y que se encuentran aún presentes en la estructura social y por supuesto, política.

Ante ello, el papel de la jurisdicción electoral ha sido determinante para propiciar las condiciones, a través del impulso a las recientes reformas electorales, 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.

En un corto plazo, podrán evaluarse los efectos de la sentencia analizada en el presente trabajo y el impacto de la regulación ordenada a la Legislatura, lo que sin duda marcará un parteaguas en términos de visibilizar políticamente a las personas indígenas.

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 con perspectiva intercultural, en cuya construcción no sean únicamente destinatarios sino partícipes de la misma.

A su vez, los institutos electorales, desde luego incluido el Instituto Electoral del Estado de Querétaro 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.

Ahora bien, en términos de la sentencia, un desafío para el instituto radica en documentar adecuadamente y mantener actualizada la información recabada con relación a los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas del Estado, lo cual le permitirá, no solo conocer la organización interna de las comunidades para garantizar adecuadamente el ejercicio de los derechos de sus integrantes, sino también, poder brindar la información a las demás instituciones del Estado para que en el ámbito de sus competencias, estimen las particularidades de cada comunidad indígena y las consideren en las decisiones que les afecten de manera significativa.

Una tarea no menos relevante tiene el Poder Constituyente frente a los pueblos y comunidades indígenas, no sólo 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 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 todos 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, de simplemente ser vistos y de ser conocidos.

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.

Y no menos relevante, pero aún no atendida, es la obligación que subsiste de cumplir con el hasta ahora ignorado mandato constitucional de armonización legislativa conforme al artículo 2º apartado A, fracción VII de la Constitución General, para determinar los alcances del representante indígena ante el Ayuntamiento y su papel frente a las demás instituciones del Estado.

Esta es una tarea indispensable e impostergable por efectuar, puesto que su falta de regulación ha derivado en el regateo de los derechos humanos del grupo social más desatendido y en la evasión de la obligación del Estado de establecer instituciones y políticas que garanticen la vigencia de esos derechos, así como el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ANAYA, James, A/HRC/15/3. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Asamblea de las Naciones Unidas – Consejo de Derechos Humanos, 15º período de sesiones, Naciones Unidas, julio de 2020.

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015*, México, Gobierno de México, 2017.

MARTÍNEZ Cobo, *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, Vol. V. conclusiones, propuestas y recomendaciones*, Nueva York, Naciones Unidas, 1987.

OIT. Organización Internacional del Trabajo. *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75va. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988.

Hemerografía

CÁMARA DE DIPUTADOS, “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” en *Gaceta parlamentaria*, número 4103-II, 2 de septiembre de 2014, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

MUNGUÍA Salazar Alex, Lourdes Guadalupe DELGADILLO Díaz Leal y Silvano VICTORIA de la Rosa, “La lucha de los pueblos originarios en México por el reconocimiento de sus derechos”, en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Volumen 27 (2), II Semestre 2016, <https://doi.org/10.15359/rldh.27-2.9>

Jurisprudencia y Tesis

SCJN. Tesis 2a.L/2020 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, noviembre de 2020.

____ 1a. CXXII/2019, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo I, diciembre de 2019.

____ XXVII/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 16, 2015.

____ 1a. CXII/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, noviembre de 2010.

____ 1a. X/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000.

____ XI.1o.A.T.J/10, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, tomo IV, septiembre de 2016.

____ Registro digital: 239479. Congruencia de la sentencia. En qué consiste este principio, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tercera Sala. volúmenes: 217-228, enero a diciembre de 1987, cuarta parte.

TEPJF. Jurisprudencia 19/2018, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Sexta Época, Año 11, número 22, 2018.

____ 37/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015.

____ 12/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 6, Número 13, 2013.

____ 27/2011, Quinta Época, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 4, Número 9, 2011.

____ 28/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Cuarta Época Año 3, Número 5, 2010.

Tesis XXVI/99, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Tercera Época, Año 2000.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Querétaro.

Convenio No 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Convenio sobre el Trabajo Forzoso número 29.

Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (Convenio 107).

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro.

Ley Electoral del Estado de Querétaro

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Sitios de internet

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Acuerdos de San Andrés "Derechos y Cultura Indígena,*
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>

_____ apartado proceso legislativo de la Constitución General,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DO F_14ago01.pdf

CoIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama Vs. Nicaragua,*
(*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas,* sentencia de 23

de junio de 2005
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 28 de noviembre de 2007, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Intercensal 2015 Principales resultados, http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

INALI. INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS, Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 1359/2015, Acuerdo de la Primera Sala, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

_____. Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 499/2015, de cuatro de noviembre del dos mil quince, <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/03.3PuebloYucatanADR499-2015.pdf>,

_____. Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparo en revisión 500/2015, de cuatro de noviembre de dos mil quince, <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/derechos/2019-04/Expediente500-2015.pdf>

TEEQ. Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, sentencia TEEQ-JLD-1/2019, 16 de abril de 2019, <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juriselectoral Sistema de Consulta de Jurisprudencia Estatal Electoral, <http://www.juriselectoral.org.mx/Juris/Queretaro>

_____. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>.

_____. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia SUP-JDC-11/2007, 7 de junio de 2007, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUP-JDC-00011-2007.htm>

_____. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-REC-588/2018, 28 de noviembre de 2018, https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf

ANEXO 1

Sentencia recaída al Juicio Local para la Protección de los Derechos político-electorales de la Ciudadanía con clave de identificación TEEQ-JLD-01/2019, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro el día 19 de abril de 2019.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

ANEXO 2

Compilación de medidas compensatorias en favor de las personas indígenas, impulsadas por los Organismos Públicos Electorales Locales.

ESTADO	ACCIÓN AFIRMATIVA DEL OPLE
AGUASCALIENTES	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 político electorales del ciudadano identificado bajo el número de expediente TEEA-JDC-016/2020, emitida por el tribunal electoral del estado de Aguascalientes.
BAJA CALIFORNIA	Presentó iniciativa de reforma legal. Dictamen de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, relativo a la "Instauración del Comité interinstitucional dentro del cumplimiento de la sentencia SUP-REC-28/2019"
BAJA CALIFORNIA SUR	Reglamento para el registro de candidatas y candidatos a cargos de elección popular. Acción afirmativa de postulación de cuando menos una fórmula de personas integrantes de un grupo vulnerable, entre ellos los pueblos indígenas, para el caso de los distritos, y en al menos uno de los cinco ayuntamientos una formula integrada por personas que se auto adscriban indígenas.
CAMPECHE	Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular para el proceso electoral estatal ordinario 2021. Postulación de por lo menos una candidatura indígena en las elecciones de diputaciones, ayuntamientos y juntas municipales.
CHIAPAS	IEPC/CG-A/043/2018. Lineamientos para el registro de candidaturas para los cargos de gubernatura del estado, diputaciones locales y miembros de Ayuntamiento en el proceso electoral local ordinario 2017-2018. En las zonas con predominancia de población indígena, los partidos políticos registrarán preferentemente candidaturas de origen indígena.
CHIHUAHUA	Acuerdo IEE/CE69/2020 en cumplimiento a la sentencia de clave JDC-02/2020, por el que se determinan acciones afirmativas para garantizar el derecho de participación política de pueblos y comunidades indígenas, durante el proceso electoral local 2020-2021
CIUDAD DE MÉXICO	IECM/ACU-CG-094/2017. Lineamientos para la postulación de diputaciones, alcaldías y Concejalías en el proceso electoral local ordinario 2017-2018. Los partidos políticos incluirán en sus bloques de competitividad una fórmula integrada por personas pertenecientes a pueblos, barrios o comunidades indígenas. Trabajos de delimitación territorial.
COAHUILA	-
COLIMA	-
DURANGO	Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, por el que se aprueban acciones afirmativas en favor de mujeres y grupos o sectores sociales en desventaja, para el proceso electoral ordinario 2020-2021 para la renovación del Congreso del estado de Durango, con base en el diverso aprobado por la comisión de paridad de género, igualdad y no discriminación del propio órgano superior de dirección. Postulación de personas integrantes de grupos vulnerables entre ellos los pueblos indígenas.
ESTADO DE MÉXICO	Acuerdo N.º IEEM/CG/142/2018. Se señaló que el Consejo General del IEEM: "carece de atribuciones para otorgar el registro a ciudadanos a través de usos y costumbres, igualmente señaló que no cuenta con lineamientos que contemplen disposiciones que permitan el acceso de ciudadanos indígenas través de esa vía.
GUANAJUATO	Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Reglas de postulación indígena.

GUERRERO	<p>Lineamientos para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021. Reglas para el registro de candidaturas indígenas.</p>
HIDALGO	<p>IEEH/CG/030/2019. Reglas de Postulación para garantizar la Paridad de Género y la Participación de Ciudadanas y Ciudadanos Menores de 30 años e Indígenas para el proceso electoral local 2019-2020. En los municipios indígenas las candidaturas independientes deberán ser encabezadas por personas indígenas.</p> <p>IEEH/CG/003/2020. En cumplimiento a la sentencia ST-JRC-15/219 y se actualiza el diverso IEEH/CG/030/2019.</p>
JALISCO	<p>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</p> <p>Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como, la implementación de acciones afirmativas para la inclusión de las personas indígenas y jóvenes, en la postulación de candidaturas a municipios en el proceso electoral local concurrente 2020-2021 en el estado de Jalisco Postulación indígena en candidaturas a diputaciones y municipios.</p>
MICHOACÁN	-
MORELOS	<p>Acciones afirmativas a favor de las personas indígenas en candidaturas de ayuntamientos y diputaciones locales en el Proceso Electoral Local 2020-2021.</p> <p>Lineamientos para el registro y asignación de candidaturas indígenas que participarán en el Proceso Electoral 2020-2021. Regulación de postulaciones indígenas.</p>
NAYARIT	IEEN-CLE-091/2020. Aviso por el que se da a conocer a la ciudadanía en general la aprobación del acuerdo del Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit 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.
NUEVO LEÓN	CEE/CG/36/2020. Acuerdo del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, por el que se determina la implementación de acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021.
OAXACA	<p>Lineamientos de candidaturas independientes del Instituto Estatal y Participación Ciudadana de Oaxaca. Candidaturas independientes indígenas.</p>
PUEBLA	<p>Acuerdo CG/AC-044/18 y Acuerdo CG/AC-046/18. Respuestas relacionadas con implementar acciones afirmativas en materia de indígena y el reconocimiento de autoridades electas por usos y costumbres para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018.</p> <p>Acuerdo CG/AC-009/2020. Se da seguimiento y atención a los acuerdos identificados como CG/AC-044/18 y CG/AC-046/18.</p>
QUINTANA ROO	IEQROO/CG/A-70-19. Acuerdo sobre obligación de los partidos políticos de postular por lo menos una fórmula indígena. (Revocado).
QUERÉTARO	<p>Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para garantizar la participación y representación de personas indígenas en el proceso electoral local 2020-2021 en Querétaro. Reglas de postulación indígena.</p> <p>Lineamientos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro para el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral local 2020-2021. (E</p>

	<p>Proyecto se encuentra próximo para su aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro). Acción afirmativa indígena en candidaturas independientes, bajar el porcentaje de apoyo de la ciudadanía.</p>
SAN LUIS POTOSÍ	<p>Lineamientos que establecen el mecanismo que se aplicará para la verificación del cumplimiento al principio de paridad de género en los registros de candidaturas a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos del estado de San Luis Potosí, durante el proceso electoral 2020-2021. Postulaciones indígenas a diputaciones y ayuntamientos y paridad de género en las postulaciones indígenas</p>
SINALOA	<p>IEES/CG/028/2019. Respuesta respecto de la aplicación de medidas compensatorias indígenas para el proceso electoral 2020-2021; el Instituto declaró improcedente lo solicitado. (Revocado por TESIN JDP-18 y 19/2019).</p>
SONORA	
TABASCO	<p>CE/2020/022. 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. Postulaciones indígenas de partidos políticos y candidaturas independientes a los ayuntamientos y de partidos políticos en lo relativo a diputaciones.</p>
TLAXCALA	-
TAMAULIPAS	<p>Reglamento de paridad, igualdad y no discriminación para la postulación e integración del congreso del estado y ayuntamientos de Tamaulipas. Los partidos políticos procuraran incorporar en sus postulaciones a personas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria, entre ellos pueblos indígenas.</p>
VERACRUZ	<p>OPLEV/CG142/2020 que determina la ruta crítica para el cumplimiento de las disposiciones relativas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos</p>
YUCATÁN	<p>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. Postulación de personas indígenas a diputaciones y ayuntamientos.</p>
ZACATECAS	

Elaboración propia, a partir de información contenida en las páginas web institucionales de los organismos públicos locales.