

II. ACCIÓN AFIRMATIVA INDÍGENA EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Introducción

Cabe tener presente, que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reconoce en sus Estatutos el carácter pluriétnico y pluricultural de México y, por ello, exige la presencia indígena en las candidaturas a cargos de elección popular que postule, con el fin de lograr que se les otorguen espacios a las distintas etnias de nuestro país.

En tal sentido, la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-484/2009 y su acumulado SUP-JDC-492/2009, se ocupa precisamente de una problemática en la que dos militantes del aludido instituto político, se duelen de que les fue negada su postulación como fórmula de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, por afirmativa indígena.

Conviene precisar que las *“acciones positivas”*, consisten en medidas que otorgan beneficios especiales o tratos preferentes a los miembros de ciertos grupos humanos para corregir su situación de desventaja social con respecto de otros grupos. Éstas pueden utilizarse en múltiples ámbitos como la participación política y, en general, en todos aquellos contextos sociales donde aparezca un problema de desigualdad injustificada entre grupos sociales.

Dichas medidas pueden tener diferentes grados de intensidad. Por lo que a las que se denominan cuotas rígidas, se considera constituyen el instrumento más poderoso de intervención directa para corregir las inequidades, por eso se toman acciones para nivelar el acceso a un derecho, porque en la materialidad no se dan las circunstancias para ello, mismas que consisten en porcentajes, ya sean máximos o mínimos, de participación o representación de algún sector en particular.

A partir de lo anterior, con el objeto de determinar si a los entonces actores les asistía o no la razón en su planteamiento, es que la ejecutoria en comento, primeramente expone el contexto nacional e internacional de los derechos

de los indígenas; seguidamente, de manera concreta se analizan las pruebas que precisamente fueron aportadas por los justiciables a fin de acreditar esa calidad.

Por último, al hacerse patente la ilegalidad de las resoluciones emitidas por el órgano partidista, dado lo avanzado del proceso electoral federal, se procedió a la realización de un ejercicio interpretativo de las normas internas del instituto político citado, apoyado en datos estadísticos respecto del número de indígenas presentes en la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, a efecto de conocer en qué posición y prelación tendría que ser incorporada la fórmula indígena presentada.

De esa suerte, el documento que se presenta tiende precisamente a reseñar brevemente los aspectos que fueron tomados en consideración por parte de la Sala Superior, así como los ejercicios matemáticos que se practicaron para llegar a esa conclusión.

Por último, se hacen unas reflexiones finales encaminadas a explicar el alcance del criterio sostenido, tanto para la Justicia Electoral como para los pueblos indígenas.

Antecedentes del caso

Como se adelantó, el presente asunto, tiene su origen en la convocatoria emitida por el PRD, para la elección de candidatos a diputados federales, por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, correspondiente al 2009.

A partir de lo contenido en ella, fue que dos ciudadanos solicitaron a la Comisión Nacional de Candidaturas del PRD su registro, para que de conformidad con sus Estatutos, fueran incluidos en una fórmula de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, bajo la acción afirmativa indígena.

Según precisaron, al enterarse que no habían sido incluidos como candidatos bajo el carácter apuntado y considerar que no acreditaron su carácter indígena, fue que promovieron un recurso de queja ante la Comisión Nacional de Garantías del aludido instituto político, el cual fue declarado improcedente.

A la par de lo anterior, presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual se identificó con el número de expediente SUP-JDC-470/2009, y luego resuelta en el sentido de reencauzar el medio de impugnación a recurso de inconformidad contemplado en la normativa del PRD, el cual posteriormente fue declarado improcedente.

En desacuerdo con las determinaciones que anteceden, por un lado, presentaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano la cual se radicó bajo la clave SUP-JDC-484/2009 y, por el otro, un escrito al que denominaron «recurso de inconformidad», el cual se ingresó como asunto general SUP-AG-22/2009, para luego ser reencauzado como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, bajo la clave de expediente SUP-JDC-492/2009.

Agravios

Los escritos de demanda signados por los actores, permitieron colegir que su pretensión fundamental se hacía consistir en que les fuera reconocida la identidad y pertenencia con sus comunidades indígenas, para así ser incluidos en la lista de diputados federales por el principio de representación proporcional, en la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, que fue presentada por su instituto político ante la autoridad administrativa electoral federal.

Su causa de pedir, la sustentaron en que la Comisión Nacional de Garantías del PRD, trasgredió su normativa interna al no reconocerles tal carácter, ya que contrariamente a lo manifestado, en su opinión y con las documentales que aportaron sí acreditaban esa calidad.

Consideraciones del fallo

En concepto de la Sala Superior, el motivo total de disenso planteado por los ciudadanos actores, suplido en su deficiencia, resultó sustancialmente fundado y suficiente para revocar las determinaciones reclamadas.

Para llegar a tal conclusión, en primer término, se destacó que las reformas de la CPEUM, artículo 2, 1992 y 2001, en materia indígena, consagraron en ámbito de protección de los derechos indígenas, al preverse la eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra cualquier persona; la autonomía de los pueblos indígenas; las obligaciones de las autoridades respecto de los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre el hombre y la mujer.

De esa manera, se precisó que las modificaciones acaecidas condujeron a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, cumplían una función complementadora del

reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no podía renunciar.

En contexto, se destacó que los tratados internacionales sobre el tema firmados y ratificados por el Estado Mexicano, tales como *“El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”*; la *“Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial”*, así como *“La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas”*, eran coincidentes en:

- 1) Reconocer la importancia y la necesidad de preservar la identidad cultural, los territorios y las formas de organización social de los pueblos indígenas.
- 2) Buscar el establecimiento entre las múltiples culturas, el respeto a la diferencia y a la diversidad.
- 3) Garantizar el derecho de las minorías para que pudieran participar en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión de que pudieran ser objeto.
- 4) Crear conciencia de que los pueblos indígenas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al goce y a la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Expuesto lo anterior, se hizo notar que aun cuando no existía una definición universal de indígena, ni se advertía la existencia de una prueba especial que acreditara esa calidad, los documentos internacionales citados, a la luz de la interpretación que la Sala Superior realizaba del contexto histórico que rodeaba esa denominación, se podía colegir que este término se sustentaba en:

- 1) Libre identificación como miembro de un pueblo indígena a nivel personal, así como una aceptación clara por parte de la comunidad como miembro suyo.
- 2) Continuidad histórica con otras sociedades similares.
- 3) Fuerte vínculo con su territorio, así como con los recursos naturales circundantes.
- 4) Sistema social, económico o político bien determinado.
- 5) Lengua, cultura y creencias diferenciados.
- 6) Decisión de conservar y reproducir sus formas de vida y sus sistemas ancestrales por ser pueblos y comunidades distintos.

- 7) Trabajo colectivo, como un acto de recreación; servicio gratuito, como ejercicio de autoridad; ritos y ceremonias, como expresión del don comunal; el consenso en la toma de decisiones.

Una vez que se tuvieron presentes los rasgos preponderantes que podían servir para identificar a un grupo o persona indígena, se expuso un marco general acerca de lo que debía entenderse por una «acción afirmativa», definiéndose como una herramienta encaminada a establecer políticas que dieran a un determinado grupo social, étnico o minoritario, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes.

Se hizo notar que con su implementación, se buscaba dar un tratamiento preferencial mediante el establecimiento de mecanismos de selección expresa y positiva tendentes a eliminar los patrones tradicionales de segregación y jerarquía, para con ello abrir oportunidades para las minorías.

Como muestra de lo anterior, se destacó que en el caso mexicano, una subespecie de afirmativa que en la materia estaba reconocida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales era la denominada: “*cuota de género*”,¹ misma que se explicó se dirigía a promover y garantizar la igualdad de oportunidades, y procurar la paridad de género en el ámbito político del país, en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

A la par de lo anterior, se evidenció la importancia y necesidad de que los partidos políticos nacionales incorporaran acciones afirmativas a favor de ciertos grupos minoritarios, como instrumento para asegurar su posibilidad real de participación en la vida democrática del país.

Como caso concreto de esa posición progresista, se hizo alusión al PRD, como un precursor en regular y reconocer acciones afirmativas, incluso superiores

¹ Los artículos 219 y 220, señalan:

Artículo 219 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. 2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. (Cofipe 2013)

a las reguladas en la ley electoral federal, pues no sólo contemplaba las relacionadas con el género, sino también incluía las de jóvenes, migrantes e indígenas.

En efecto, del artículo 2, apartado 3 (EPRD, 2009) del aludido instituto político se obtuvo:

- 1) Que en la integración de sus órganos de dirección, representación y resolución, y en la postulación de candidaturas plurinominales, ningún género contara con una representación mayor a 50%.
- 2) La presencia de un joven menor de 30 años en cada grupo de cinco candidaturas, al integrar sus órganos de dirección y representación.
- 3) La presencia indígena en los órganos de dirección y representación, y en las candidaturas a cargos de elección popular, por lo menos en el equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito de que se trate.
- 4) La presencia de los migrantes en los órganos de dirección y las candidaturas a cargos de elección popular.

De estas prescripciones, se dedujo el deber partidista de promover la presencia de individuos pertenecientes a determinados grupos, en los órganos internos del partido y en las candidaturas postuladas por el mismo, por considerar valiosa o necesaria su incorporación en los procesos deliberativos y decisorios de la organización y, eventualmente, en los órganos legislativos o gubernativos del aparato estatal.

El análisis particular del apartado relacionado con la presencia indígena, condujo estimar que su sentido normativo revelaba el establecimiento de una regla que tenía más semejanza con aquéllas que procuraban la consecución de un cierto estado de cosas, pues con la misma se establecía la reserva de una cuota indígena en la postulación de candidatos a elegir por el principio de representación proporcional y en la integración de los órganos directivos, deliberativos y de resolución, esto es, se trataba de una medida de discriminación positiva o inversa.

Teniendo en consideración el marco normativo en cuestión, se razonó que las resoluciones impugnadas adolecían de fundamentación y motivación, al evidenciarse una ausencia total de la cita de la norma en que la responsable apoyó esa conclusión, así como de las circunstancias especiales, razones particulares o ponderaciones que se tuvieron en cuenta, lo cual se tradujo en un perjuicio directo hacia los promoventes, pues lo actuado, no les permitió conocer todas las circunstancias y condiciones que se tomaron en cuenta para resolver

en el sentido que se hizo, para con ello, poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, mediante una real y auténtica defensa.

Se destacó que la situación acaecida, imponía revocar la determinación en comento, a efecto de que se subsanaran las violaciones formales detectadas, dado lo avanzado del proceso electoral federal, en plenitud de jurisdicción,² se estimó abordar los planteamientos de los inconformes.

La valoración que se realizó de las pruebas que fueron aprobadas por los actores para justificar la pertenencia e identidad con sus comunidades, se estimó apta y suficiente para considerar que sí reunían la calidad de indígenas, al ponerse de relieve que eran miembros reconocidos en sus comunidades, dado que mantenían un fuerte vínculo cultural y trabajo comunitario, lo que denotaba su inclusión real a dichos núcleos de población.

Tomando en consideración lo precedente, y puesto que el órgano partidista responsable, en ningún momento cuestionó la insatisfacción de alguno de los requisitos contenidos en la convocatoria para la elección de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional por parte de alguno de los actores involucrados, permitió sostener que la fórmula encabezada por los entonces actores fuera incluida en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, presentada por el PRD en la Quinta Circunscripción Plurinominal.

Sentado lo anterior, correspondió determinar la forma en que la fórmula tendría que ser incluida en la lista en comento, es decir, la posición en la que debería ser colocada y, en su caso, lo concerniente a su prelación entre el resto de los candidatos.

Para ello, se acudió a lo que el aludido precepto estatutario preveía, en el sentido de que se garantizaría la presencia indígena en las candidaturas a cargos de elección popular, en “*por lo menos el equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito de que se trate*”, refiriéndose ese ámbito a las listas regionales que por circunscripción, presentaban los partidos políticos tratándose de diputados por el principio de representación.

Sobre esa base, para determinar el número de candidaturas por acción afirmativa indígena que debía garantizar el aludido instituto político en la Quinta Circunscripciones Plurinominal -dado que los actores eran originarios del Estado de Hidalgo-, se consideró tomar en consideración el elemento poblacional

² En términos de lo dispuesto por el artículo 6, apartado 3, (LGSMIME, 2013).

de las entidades que la conformaban, para luego, de esa población extraer el porcentaje de población indígena que en ellos existía, y conforme a ese cociente porcentual, establecer la proporción que podían representar.

La información obtenida de la página oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respecto de los resultados del conteo de campo realizado en 2005 de la población total por entidad y la población indígena por entidad, fueron los siguientes:

Cuadro 1

Entidad	Población Total	Población Indígena
Hidalgo	2,346,000	511,202
Colima	568,000	6,591
Estado de México	14,008,000	839,692
Michoacán	3,966,000	181,993
TOTAL	20,888,000	1,539,478

Fuente: INEGI.

Conforme a esa información, al multiplicar el total de población indígena por cien y el resultado obtenido dividirlo entre la población total, se obtuvo que el porcentaje de población indígena en esa circunscripción plurinominal electoral era de 7.3701%.

En tal sentido, el 7.3701% de población indígena de las 40 candidaturas de representación proporcional en la circunscripción, dio como resultado el 2.9480 candidaturas, de ahí que se haya concluido que la lista del PRD, tendría que garantizar en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional en la Quinta Circunscripción, al menos, dos candidaturas por acción afirmativa indígena.

Dado que la norma partidaria tampoco precisaba la forma en que debía procederse respecto de la distribución de esas candidaturas indígenas, se hizo notar que si el fin de la disposición era proteger y velar por los derechos de las minorías, era inconcuso que la interpretación más adecuada era la que permitiera la inclusión efectiva y proporcional de los candidatos indígenas en la lista de candidatos en bloques de candidatos, tal y como se preveía en la normativa del Partido de la Revolución Democrática tratándose de las acciones por afirmativa joven.

En ese contexto, con el fin de alcanzar una distribución proporcional de esas candidaturas, se consideró que lo óptimo era que se colocaran en cada bloque

de 13 espacios. Esto último, derivado de la división del equivalente al porcentaje de candidaturas que por acción afirmativa indígena debían incluirse en la lista proporcional, es decir, 2.9480 candidaturas entre el número total de integrantes de la lista de 40 candidaturas por circunscripción.

Finalmente, en cuanto al orden y prelación, surgió la interrogante de cómo debería proceder el partido al encontrarse ante un supuesto en el cual concurrían más o menos candidatos del número mínimo que el partido debía garantizar, lo cual se previó podría solucionarse a partir de lo siguiente:

- 1) Si concurrían más candidaturas que el número mínimo a garantizar, como la norma intrapartidaria constituía la base mínima a la que estaba obligado el partido, entonces no tenía limitación para incluir en dicha lista a un número mayor de aspirantes por dichas acciones, esto es, no se trataba de una norma limitativa para las candidaturas indígenas, sino más bien constituía una garantía del número mínimo que deben incluir.
- 2) Si se presentaba el caso de que concurrían más de dos candidaturas por la acción afirmativa, la interrogante a resolver era en qué orden o prelación tendría que inscribirse. Puntualizándose que como la norma de acciones afirmativas era general, debía atenderse a los factores que permitieran definir el derecho preferente que como militantes le podría asistir a cada candidato.
- 3) Si sólo se inscribía un candidato por la acción de mérito, entonces, debía buscarse la mayor eficacia de la acción afirmativa, para garantizar de la mejor manera, la posibilidad de que accediera al cargo de elección popular, incluyéndolo dentro del primer bloque y atendiendo a los factores objetivos que permitan procurar la mejor opción para dicho aspirante, sin afectar a candidatos de otras acciones.

Definido lo anterior, y teniendo en cuenta que en la Quinta Circunscripción Plurinominal el PRD, tenía que garantizar al menos dos posiciones y la fórmula integrada por los ahora actores fue la única que se registró, se permitía concluir que tenía que ser inscrita en el primer bloque de 13 candidaturas de su lista de representación proporcional de la citada Circunscripción, ponderándose que se les colocara en una posición que realmente se encaminara a hacer efectiva la candidatura y, conforme a ello, se hicieran los ajustes de la lista como en derecho procediera.

Reflexiones finales

En el caso mexicano, si bien la reforma constitucional del 2001 reconoce la capacidad de autonomía de los pueblos indígenas para gobernarse a sí mismos en sus propias comunidades, no existen instrumentos que garanticen su participación en la representación política, de ahí lo relevante de que algunos documentos de los partidos políticos prevean acciones afirmativas indígenas a su favor, en un intento por fortalecer su presencia en la conformación de los poderes públicos.

Como se pudo advertir, el ejercicio que realizó la Sala Superior en la sentencia en comento, tuvo como su principal fuente la propia normativa interna del Partido de la Revolución Democrática, la cual contempla como una especie de afirmativa, las cuotas de carácter indígena.

Tomando en consideración lo anterior, así como lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concordancia con los tratados internacionales que en materia indígena ha signado el Estado Mexicano-, siendo uno de los más emblemáticos el que México ratificara en 1991, denominado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, puesto que en dicho convenio el Estado mexicano se compromete a legislar y proteger los derechos, tanto colectivos como individuales, de los pueblos indios-, correspondió precisamente armonizar dichos ordenamientos jurídicos, bajo una lógica proteccionista de los derechos indígenas.

De esa forma, el ejercicio jurisdiccional del Tribunal partió de una suplencia en la deficiencia de los agravios formulados por los actores, en términos de lo mandado por el artículo 23, apartado 1, de la (LGSMIME, 2013). Con base en ello, fue entonces que analizaron las pruebas que habían presentado ante el órgano partidista responsable, precisamente para denotar su identidad y pertenencia con sus comunidades indígenas.

Resulta importante precisar, que si bien no existe una prueba idónea o especial que pudiera relevar que una persona es indígena, no es menos que, atendiendo a los distintos tratados internacionales que se citan en la propuesta, fue posible establecer las características mínimas, que bien pudieran apoyar en la definición de esa calidad.

La valoración de 21 documentales públicas y privadas, de conformidad con lo señalado en la ley procesal electoral federal,³ llevó al convencimiento de que

³ Artículos 14 y 16, del (Cofipe 2013).

los otrora demandantes sí reunían el carácter indígena, al hacerse evidente no sólo que eran oriundos de comunidades otomíes del Estado de Hidalgo, sino también que tenían un fuerte arraigo con éstas, al hacerse patente que participaban en la organización y desarrollo de las actividades de sus lugares de origen, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Superado lo anterior, correspondió entonces dilucidar dos cuestiones. La primera, cuántas posiciones debía garantizar el aludido partido en la Quinta Circunscripción Plurinominal y, la segunda, qué posición tendrían que ocupar los actores en la lista en cuestión.

Todo lo anterior, permitió entonces considerar que la fórmula indígena de los entonces actores, de conformidad con lo señalado en los propios Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, tenía que ser colocada en el primer bloque de 13 candidaturas de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación, correspondiente a la circunscripción que se precisa en el párrafo que precede, sin menoscabo de que el partido, en el ámbito de sus atribuciones, pudiera mejorar esa condición, a fin de garantizar al máximo la afirmativa indígena.

La ejecutoria que se comenta, sin duda alguna, impuso la adopción de un criterio trascendente en materia de derecho indígena, pues implicó el que se hiciera eficaz lo establecido en los Estatutos de un partido político, respecto de la afirmativa indígena, que él mismo se obligó a respetar en la postulación de sus candidaturas a cargos de elección popular.

De igual manera, permite progresar en el entendimiento de la condición de nuestros indígenas, así como también evidencia la necesidad de adecuar el sistema jurídico mexicano, a la dinámica internacional respecto de la necesidad que los institutos políticos, pugnen por la incorporación y respeto de esa clase de medidas afirmativas en la conformación de sus listas de candidatos, con miras a hacerlas presentes como ocurre con las denominadas cuotas de género.

Fuentes Consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2013, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, 2009. Disponible en <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/estatuto2009.pdf> (consultada el 21 de junio de 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/default.aspx> (consultada el 21 de junio de 2013).
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sentencia SUP-JDC-484/2009 y su Acumulado. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00484-2009-Acuerdo1.htm>.
- SUP-JDC-470/2009. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Autoridad responsable: Mesa Directiva del VII Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/JDC/SUP-JDC-00470-2009.htm>.
- SUP-AG-22/2009. Actor: Valente Martínez Hernández y Otro. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=10576.