

## **Caso “Filemón Navarro Aguilar”.** **Acción afirmativa indígena.** Comentario a la sentencia SUP-JDC-488/2009

María del Carmen Alanis Figueroa

### **1. Resumen ejecutivo**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha buscado brindar la protección más amplia a los derechos político-electorales de los ciudadanos, considerándolos como derechos fundamentales. Esa perspectiva garantista ha estado presente incluso antes de la reforma al artículo 1º constitucional del año 2011; entre otros, respecto al ejercicio y tutela del derecho al sufragio activo y pasivo en condiciones de igualdad para diversos colectivos tradicionalmente subrepresentados por estereotipos y prejuicios.

Dos maneras para hacer eficaz el derecho a la tutela judicial efectiva han sido, por un lado, la utilización de acciones afirmativas que atenúen y compensen las desigualdades que históricamente han padecido ciertos grupos poblacionales, como son las mujeres y los indígenas.<sup>87</sup> Otra, el análisis de convencionalidad de las decisiones y actos sometidos a la valoración del Tribunal Electoral. Esto es: la revisión de las decisiones que pueden afectar derechos político-electorales, a la luz de los tratados e instrumentos internacionales que protegen y garantizan derechos humanos y no sólo confrontándolos con el marco jurídico constitucional y legal del país.

La sentencia SUP-JDC-488/2009<sup>88</sup> es un caso en el que la Sala Superior utilizó criterios interpretativos acordes con ambos mecanismos de protección y tutela de los derechos humanos, mismos que a la postre permitieron el acceso al cargo como Diputado Federal del Congreso

---

87 Medidas compensatorias de carácter temporal cuya finalidad es revertir alguna desigualdad social para crear condiciones homogéneas tendientes a lograr la permeabilidad entre los distintos grupos sociales.

88 Resuelto en sesión pública del 10 de junio de 2009.

de la Unión de Filemón Navarro Aguilar;<sup>89</sup> persona indígena perteneciente al pueblo mixteco de la comunidad de Totomixtlahuaca, municipio de Tlacoapa, Guerrero.

## 2. Motivo de la controversia

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) incluyó dentro de sus estatutos diversas acciones afirmativas como obligación de reservar espacios de dirección partidista y de resolución, así como cargos de elección popular a miembros de grupos indígenas, migrantes, de diversidad sexual, jóvenes; así como en materia de género, aplicar la paridad en los órganos de gobierno y en la asignación de candidaturas.

Para el proceso electoral federal 2008-09, el Consejo Nacional de ese instituto político emitió convocatoria a los militantes y simpatizantes para que postularan candidaturas a diputados federales para las elecciones de julio de 2009.<sup>90</sup> Asimismo, se acordó la reserva de las 200 candidaturas por el principio de representación proporcional para ser elegidas por el Consejo Nacional.<sup>91</sup>

Filemón Navarro Aguilar solicitó ser considerado como candidato propietario para el cargo de diputado federal por el principio de representación proporcional bajo el amparo de la acción afirmativa indígena prevista en el artículo 2 de los estatutos del instituto político.<sup>92</sup> Dicha norma establecía como principio de vida interna del partido el reconocimiento del carácter pluriétnico y pluricultural de México. Y por tanto, la garantía de la presencia indígena tanto en sus órganos de dirección y representación, como 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.<sup>93</sup>

El Consejo Nacional del PRD aprobó las candidaturas a diputados federales por el principio de representación proporcional sin la inclusión de Filemón Navarro en sus listas.<sup>94</sup> Este ciudadano impugnó dicha resolución mediante el Recurso de Inconformidad partidista ante la Comisión Nacional de Garantías del PRD mismo que fue resuelto en contra de su inclusión

89 En la LXI Legislatura (2009-2012) del Congreso de la Unión.

90 El VII Consejo Nacional emitió la convocatoria el 14 de enero de 2009.

91 Así lo acordó el 1er pleno extraordinario del VII Consejo Nacional en sesión del 23 de enero de 2009.

92 Su compañero de fórmula suplente fue Antonio Cayetano Díaz.

93 Así lo señalaba el artículo 2, numeral 3, inciso g) de los Estatutos del PRD.

94 En el 2º Pleno extraordinario del VII Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática del 28 al 30 de marzo de 2009.

en las listas de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional por la cuarta circunscripción.<sup>95</sup>

Ante esta negativa, Filemón Navarro Aguilar interpuso un primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.<sup>96</sup> La Sala Superior del TEPJF encontró que la resolución de la Comisión Nacional de Garantías era violatoria del principio de congruencia pues su negativa a incluirlo como candidato se apoyaba en aspectos distintos a la controversia planteada por el ciudadano actor. En tal virtud decretó su revocación a efecto de que el órgano partidista dictara una nueva en la que determinara si la exclusión de Filemón Navarro Aguilar como candidato era conforme o no a la legislación aplicable, a la normativa interna de ese partido político y a lo previsto en el primer pleno extraordinario del VII Consejo Nacional del instituto político. Asimismo, la sentencia señala que si la exclusión obedecía a alguna falta de comprobación de requisitos de registro, el PRD debía requerirlo para que presentara las pruebas que considerara pertinentes en un plazo determinado.<sup>97</sup>

En cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior, la Comisión Nacional de Garantías resolvió de nueva cuenta negar el registro como candidato a diputado federal al ciudadano Filemón Navarro Aguilar, reiterando que (1) no acreditó su calidad de indígena y tampoco demostró ser representante de los pueblos indígenas a pesar de que había presentado diversas constancias que documentaban tal calidad. Sin embargo, el órgano partidista consideró que lo había hecho de manera extemporánea; y (2) que las 200 candidaturas de representación proporcional fueron reservadas para su designación directa por los órganos de dirección del partido. En ese sentido, señaló que aun cuando Filemón Navarro Aguilar hubiese acreditado su calidad indígena o ser representante de los pueblos indígenas, ello no le garantizaba la obtención de la candidatura pretendida.<sup>98</sup>

Ante tal determinación, Filemón Navarro Aguilar promovió un nuevo juicio ciudadano —el SUP-JDC-488/2009—, que al resolverse dio lugar a su inclusión en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional en la cuarta circunscripción.

---

95 Formándose el expediente INC/GRO/570/2009, que resolvió la señalada Comisión el 13 de abril de 2009.

96 Registrado como expediente SUP-JDC-466/2009, resuelto el 13 de mayo de 2009.

97 La sentencia señala que en el supuesto de que el órgano partidista responsable advierta que la negativa se sustentó en el incumplimiento de alguno de los requisitos exigidos y que el órgano partidista competente no hizo el requerimiento para que Filemón Navarro Aguilar subsanara la eventual omisión, la Comisión Nacional de Garantías debería ordenar a la Comisión de Candidaturas Plural la realización del requerimiento respectivo, en términos de lo dispuesto en el estatuto partidista.

98 Resolución del 18 de mayo de 2009.

### 3. Tutela de Derechos Humanos que contiene la sentenciaA

El Tribunal Electoral señaló que en la Constitución Federal, especialmente a partir de la reforma de 2001 al artículo 2, se consolidan las bases para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ampliándose el ámbito de protección del principio de igualdad jurídica no sólo a los que son diferentes en lo social y en lo económico, sino también en lo cultural. De ahí que se precisara que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas, sino que cumplen una función de hacer efectivo el reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa debe arropar.

Además, la autoridad jurisdiccional realizó un auténtico control de convencionalidad respecto de los derechos de las comunidades indígenas a participar en el desarrollo político de los estados y a gozar en condiciones de igualdad de los derechos político-electorales, así como de las libertades fundamentales.

En ese sentido, primero, la sentencia reconoce que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establecía la responsabilidad de los gobiernos de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Dicha acción debía consistir en incluir medidas (positivas) que aseguren a sus integrantes gozar en igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás.

En segundo lugar, se observaba que la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas,<sup>99</sup> establece la obligación de proteger la existencia y la identidad nacional, étnica, cultural y religiosa de las minorías dentro de sus territorios, fomentando las condiciones para la promoción de esa identidad. En apoyo a este argumento, la sentencia precisa que la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas<sup>100</sup> garantiza el derecho de los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

---

99 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1992.

100 Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

#### 4. Argumentación de la sentenciaA

La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al juicio ciudadano 488/2009 (SUP-JDC-488/2009) desarrolla una interpretación conforme con los instrumentos internacionales referidos para tutelar el derecho de Filemón Navarro Aguilar a participar como candidato por la acción afirmativa indígena dentro de las listas de candidatos de representación proporcional del Partido de la Revolución Democrática. De manera simplificada la resolución va desdoblando su argumentación en cuatro fases.

#### 5. Acción afirmativa indígena con base en los estatutos del PRDA

En primer término el Tribunal estimó que las acciones afirmativas son medidas para garantizar la participación de grupos marginados en la conformación de los órganos democráticos del Estado.<sup>101</sup> De ahí que el PRD adoptó diversas acciones afirmativas, entre las que se establecía que, en la integración de los órganos de dirección, representación y resolución, y en la postulación de candidaturas de representación proporcional, se debía garantizar la presencia indígena en por lo menos el equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito de que se trate.

En efecto, al analizar el artículo 2º de los estatutos del PRD conforme a los tratados internacionales, la Sala Superior consideró que en realidad se trataba de la reserva de una cuota de indígenas en la postulación de candidatos a elegir por el principio de representación proporcional, así como en la integración de los órganos directivos, deliberativos y de resolución partidistas.

La sentencia concluye que los estatutos salvaguardan un mínimo de representatividad y participación indígena; pues reconoce la existencia de una obligación que el propio partido se dio de garantizar, cuando menos, un porcentaje de indígenas postulados como candidatos equivalente al porcentaje de la población indígena en el ámbito respectivo.

#### 6. Designación de candidaturas reservadasA

Sobre la reserva de candidaturas por el principio de representación proporcional para ser designadas por el Consejo Nacional, la Sala Superior interpretó que esa potestad no puede entenderse como ilimitada; sino que los órganos partidistas están obligados a respetar los derechos estatutarios de los militantes para acceder a alguna candidatura. En ese sentido, se

---

101 De ahí que se consideró que el órgano en el que se toman las decisiones colectivas (parlamento o congreso) debe estar integrado por representantes de una diversidad de sectores, posturas, ideologías y grupos y en cuyo seno se debe permitir la participación de todos los ciudadanos en su respectiva.

consideró que la integración de las listas debía realizarse conforme con los requisitos de registro señalados en la convocatoria; así como con lo regulado en el estatuto partidista. De ahí que para el Tribunal, el instituto político estaba obligado a constatar que los aspirantes cumplieran con los requisitos exigidos, valorarlos correctamente y realizar la designación de candidatos observando las acciones afirmativas previstas en su normativa interna. Ello en función de que el propio instituto político, en ejercicio de su derecho de auto-organización, las estableció como principios de su vida interna.

## 7. Calidad de indígenaA

La Sala Superior consideró que era incorrecta la valoración realizada por los órganos partidistas en relación con la calidad de indígena del ciudadano Filemón Navarro Aguilar. Al respecto, señaló que las constancias exhibidas al partido no debían considerarse extemporáneas en virtud de que el ciudadano las presentó a partir del requerimiento que el propio partido le hizo en cumplimiento a la sentencia del primer juicio ciudadano analizado por la Sala Superior;<sup>102</sup> no formaban parte de los requisitos exigidos al momento de presentar su solicitud de registro como candidato, y tampoco habían sido requeridos con anterioridad a la exclusión de la candidatura.

De manera trascendente, en conformidad con los estándares internacionales de autoadscripción e identidad étnica, el Tribunal Electoral consideró que Filemón Navarro Aguilar tenía la calidad de indígena ya que se hizo evidente su identidad y pertenencia al pueblo mixteco.<sup>103</sup> Asimismo, estimó que los miembros de una comunidad indígena comparten una serie de elementos culturales, como la lengua, el territorio, los cultos religiosos, la manera de vestir, las creencias, la historia que, como elementos sociológicos y culturales los identifican entre sí y, en paralelo, los distinguen de otros sectores y que basta que el ciudadano se presente como integrante de un pueblo indígena para que le sea reconocida tal calidad.<sup>104</sup> Por tanto, se concluyó que Filemón Navarro Aguilar tenía la calidad de indígena que debía protegerse de conformidad con los señalados estándares internacionales.

---

102 Expediente SUP-JDC-466/2009 señalado previamente, p. 2.

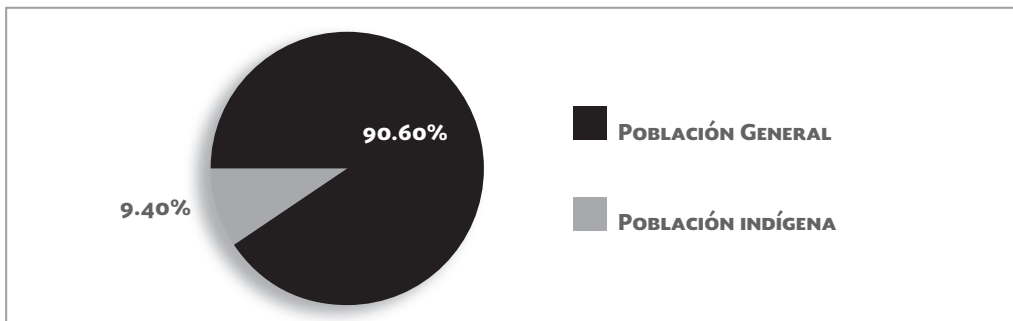
103 El Derecho a la autoadscripción o identidad étnica, está regulado en el artículo 2 de la Constitución, así como en el Convenio 169 de la OIT. Este derecho entiende que la pertenencia a un grupo indígena no debe ser una prerrogativa del Estado, sino que las comunidades indígenas pueden y deben definir a los miembros de estas. Inclusive el derecho alcanza a personas que aún sin vivir dentro de la comunidad y aun cambiando sus costumbres tradicionales, sean considerados en la calidad de indígena.

104 Es precisamente ese sentido de identidad o pertenencia, al que los antropólogos llaman identidad étnica.

## 8. Ubicación en la lista de candidatosA

En función de las consideraciones anteriores, la Sala Superior estudió el número de candidaturas de diputados de representación proporcional por acción afirmativa indígena que debía garantizar el PRD en la cuarta circunscripción plurinominal. Para ello, el TEPJF realizó una ponderación poblacional en cuatro tiempos. En primer lugar, se extrajo el porcentaje de indígenas (1.87 millones) correspondientes a la cuarta circunscripción (9.40%) del total de la población (19.90 millones).

**GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA EN LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN**



Ese porcentaje fue la base para establecer la proporción respecto de las 40 fórmulas de representación proporcional en la circunscripción (3.76). Este valor representa el número de candidaturas que el PRD debía garantizar por acción afirmativa indígena. En seguida, a fin de hacer posible el derecho al acceso al cargo, la Sala Superior consideró que debía privilegiarse una interpretación garantista que permitiera redondear el número a cuatro candidaturas a incluir en el total. Luego, tomando en cuenta que la normativa del propio partido incorpora la división de candidaturas en bloques para efectos de paridad de género, así como de inclusión de jóvenes, el TEPJF consideró que la misma regla resultaba aplicable a la distribución en la lista por la acción afirmativa indígena puesto que con ello se logra su distribución proporcional y equitativa, lo que a su vez hace eficiente la posibilidad de su acceso al cargo de elección popular. En tal virtud, se dividió las 40 candidaturas entre el porcentaje de población indígena (3.76%), encontrando que las candidaturas por acción afirmativa indígena debían insertarse a razón de una en bloques de 10, con base en las reglas de proporcionalidad.

**TABLA 1. DETERMINACIÓN DEL LUGAR EN LA LISTA DE CANDIDATOS**

<b>19,900,357=1,872,609</b>	<b>9.40% x 40</b>	<b>3.763970 CANDIDATURAS</b>	<b>40 CANDIDATURAS</b>
<b>100%</b>			<b>3.763970 =</b>
<b>9.409926%</b>			<b>10.62</b>

En conjunto, la interpretación de la Sala Superior permitió a la postre materializar tres propósitos: a) lograr su distribución proporcional y equitativa en la lista de la circunscripción; b) respetar la garantía de inclusión sobre una base de proporcionalidad; y c) hacer eficiente la posibilidad de acceso al cargo de elección popular.

### 9. Resultado de la sentenciaA

La decisión del TEPJF permitió que Filemón Navarro Aguilar fuera registrado en el lugar siete de la lista de candidatos a diputados del PRD por el principio de representación proporcional en la cuarta circunscripción.<sup>105</sup> Con los resultados de la votación obtenida en la elección del 5 de julio, a ese instituto político le correspondieron diez curules en esa circunscripción, con lo cual Filemón Navarro Aguilar se convirtió en diputado Federal integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión.

La interpretación lograda por la Sala Superior hizo posible el acceso al cargo de representante popular federal de una persona indígena que no había sido reconocida como tal por el instituto político en el cual milita. Este juicio ciudadano trascendió al ámbito internacional como un caso paradigmático en el foro organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “*Los organismos electorales mexicanos y los pueblos indígenas: 20 años de experiencia en apoyo a la participación política indígena*”,<sup>106</sup> en el cuál el entonces Diputado Filemón Navarro compartió su exitosa experiencia de protección y tutela de derechos fundamentales.

105 Mediante el Acuerdo CG340/2009 del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

106 Llevado a cabo el 18 de mayo de 2011, en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.