

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto activo de las comunidades originarias

Josué Ambriz Nolasco*

1) Hechos

El Instituto Nacional Electoral (INE), como organismo constitucional, público y autónomo, organiza las elecciones de presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión, así como de las entidades federativas, en coordinación con los organismos electorales locales, cuando se actualizan los supuestos previstos para ello.

Precisamente en el caso que se comenta, el Consejo General del INE, en ejercicio de sus facultades constitucionales, emitió un acuerdo (INE 2017b) con la finalidad de organizar los actos preparativos para el proceso electoral federal 2017-2018, en el cual estableció diversas obligaciones a cargo de los partidos políticos nacionales o coaliciones al momento de postular sus candidaturas para diferentes cargos de elección popular.

De manera específica, determinó que tratándose de las personas que los partidos o coaliciones postulen para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, se debía implementar una acción afirmativa con la finalidad de favorecer a quienes pertenecen a las comunidades originarias del país.

Esa medida consistió en que las fórmulas propuestas debían integrarse por personas que se autodescribieran como indígenas en al

* Secretario de estudio y cuenta adjunto a la Ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

menos 12 de los 28 distritos electorales con población originaria. Además, la integración debía ser paritaria: 50 % corresponderían a mujeres y 50 %, a hombres.

Como resultado de lo anterior, el INE determinó los 12 distritos indígenas donde se debía implementar la acción positiva, de acuerdo con un parámetro porcentual que reflejara la concentración de población indígena de forma mayoritaria.

2) Planteamiento

El acuerdo emitido por el INE generó inconformidad entre los partidos políticos y la ciudadanía, lo cual motivó a que promovieran diversos medios de impugnación que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

a) Partidos políticos

Este grupo de actores hicieron valer, en esencia, dos agravios:

- 1) Violación al principio de autodeterminación y regulación. En este apartado, fueron enfáticos al sostener que la imposición de la acción afirmativa vulneraba en su perjuicio el principio constitucional de autorganización, porque los procedimientos de selección de personas para contender en los procesos eran parte de su vida interna.
- 2) Inconstitucionalidad de la cuota indígena. Sobre este aspecto, los inconformes expusieron que la adopción de medidas afirmativas en favor de las personas que se autoadscribieran como indígenas no tenía sustento constitucional, por lo cual, desde su perspectiva, era excesivo adoptar ese modelo de postulación en los partidos para la elección de diputaciones por mayoría relativa.

b) Ciudadanía y otro sector de los partidos

Por otro lado, diversos promoventes pretendieron extender la protección de las medidas afirmativas con base en los planteamientos siguientes:

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto activo...

- 1) Violación a los derechos de autoadscripción. Con relación a este tema, se expuso que la participación de la ciudadanía que se adscribía como indígena debía ser en todos y cada uno de los 300 distritos uninominales, para hacer efectiva la multiculturalidad del país reconocida en la Constitución, o bien en los 28 distritos formados por lo menos con 40 % de población indígena.
- 2) Autoadscripción calificada. Sobre el particular, un grupo de personas que acudieron al juicio señalaron que la sola adscripción de pertenecer a una comunidad indígena era insuficiente y se requerían medidas para constatar la efectiva pertenencia a alguna comunidad originaria.

De esa manera se integró la controversia en el recurso de apelación que se expone, en el que la Sala Superior analizó diversos temas relacionados con la vida interna de los partidos políticos y los derechos político-electorales de personas integrantes de las comunidades originarias, para determinar si la medida afirmativa adoptada por el INE era o no constitucional.

3) Resolución de la Sala Superior

Por unanimidad de votos, el Pleno de la Sala decidió modificar el acuerdo emitido por el INE, al considerar que: i) no se afectaba el principio de vida interna de los partidos políticos; ii) la medida afirmativa sí tenía sustento constitucional; iii) debía maximizarse el derecho de las personas integrantes de las comunidades originarias ampliando a 13 distritos su participación y, iv) la autoadscripción indígena debía ser calificada.

a) No se afectaba el principio de vida interna de los partidos políticos

En la sentencia se determinó que, si bien los partidos políticos están facultados para establecer sus propios procedimientos y requisitos para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, lo cierto es

que esa facultad puede ser modulada por las autoridades electorales, las cuales también están obligadas, por disposición constitucional y de distintos ordenamientos internacionales, a garantizar que el principio de pluriculturalidad constituya una realidad material.

b) La medida afirmativa sí tiene sustento constitucional

En la sentencia se concluyó que la obligación a cargo de los partidos políticos de postular candidaturas indígenas está implícita en el artículo 2 de la norma fundamental, al reconocer que nuestra nación es pluricultural. Con base en ese razonamiento, el Pleno de la Sala Superior concluyó que se deben combatir las prácticas discriminatorias en todos los niveles (Corte IDH 2005) para consolidar la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones del país.

Además, se estableció que la obligación a cargo de los partidos políticos era acorde con la naturaleza de las acciones afirmativas (jurisprudencia 11/2015), cuyo fundamento es constitucional-convencional y tienen la finalidad de revertir un estado de desigualdad para lograr una igualdad material (jurisprudencia 43/2014), con lo cual garantice el acceso a condiciones que tiene la mayor parte de la población (jurisprudencia 30/2014).

c) Maximización del derecho. Ampliación de 12 a 13 distritos

Por una parte, se explicó en la sentencia que la participación de las personas adscritas como indígenas no podía ser en la totalidad de los 300 distritos uninominales, porque ya existía un criterio para definir los distritos con presencia mayoritariamente indígena, determinado a partir de un criterio porcentual de población (INE 2017a). Ello, al considerarse acorde con la naturaleza de las propias acciones afirmativas.

No obstante, se advirtió la existencia de un criterio objetivo para ampliar de 12 a 13 los distritos con participación obligatoria de personas adscritas como indígenas, consistente en identificar el lugar donde se presenta una concentración de población originaria que supera el 60 %. De esa manera, de los 28 distritos integrados con el mayor número de personas con esa calidad, se determinó que:

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto activo...

- 1) En 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter.
- 2) En 3 más, existe un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y quienes no.
- 3) En otros 2, la población indígena es menor de 60 por ciento.

Esas consideraciones llevaron al TEPJF a concluir que en 15 de los 28 distritos no se actualizó el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justificara la implementación de la medida.

Por el contrario, en los 13 distritos restantes se advirtió la existencia de una concentración indígena que supera el 60 % de la población total (véase el anexo). Sobre el particular, se precisó en la sentencia que, sin perjuicio de la determinación adoptada, en los restantes distritos se podía postular a candidatos pertenecientes a dichos pueblos o comunidades, al estar frente a una cuota mínima a cubrir, mas no limitativa. Incluso se acotó en esta resolución que la medida afirmativa podía ser modificada según el resultado obtenido en el proceso electoral, en atención al principio *pro personae*.

d) Autoadscripción calificada

Finalmente, se estimó que aun cuando la autoadscripción, en determinados casos, sea suficiente para identificar a las personas como integrantes de una comunidad originaria (tesis 1a. CCXII/2009), en concreto, se debía requerir, antes del registro de las candidaturas, una autoadscripción calificada.

Esa conclusión tiene como base la especial circunstancia de que, para el registro de personas en calidad de indígenas, no basta la sola manifestación de autoadscripción, sino que es necesario que los partidos políticos acrediten una vinculación con la comunidad a la que pertenecen, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica para preservar la efectividad de la medida. Deben demostrar esa calidad con medios de prueba idóneos que tienen que ser valorados con una perspectiva intercultural por la autoridad respectiva.

De esa manera se armonizaron los principios que reconocen derechos a favor de los partidos políticos y de las personas que se adscriben

a una comunidad originaria, con la finalidad de maximizar su acceso a ser votadas para desempeñarse en una diputación federal por el principio de mayoría relativa.

Anexo

Cuadro 1. Distritos con concentración indígena que supera el 60 %

Número	Entidad	Porcentaje indígena (%)
1	Chiapas	74.19
2	Chiapas	75.31
3	Chiapas	84.24
4	Chiapas	73.68
5	Chiapas	61.13
6	Guerrero	75.41
7	Hidalgo	72.34
8	Oaxaca	63.81
9	Oaxaca	60.42
10	San Luis Potosí	72.57
11	Veracruz	70.70
12	Yucatán	79.04
13	Yucatán	83.72

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados.

Fuentes consultadas

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=289&lang=es.

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto activo...

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Acuerdo INE/CG59/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que ese divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/92303>.
- 2017b. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018.
- Jurisprudencia 30/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETO DE SU IMPLEMENTACIÓN. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15. México: TEPJF, 11-2.
- 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15. México: TEPJF, 12-3. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=43/2014>].
- 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 16. México: TEPJF, 13-5. [Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015>].
- Tesis jurisprudencial 1a. CCXII/2009. PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN. *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XXX (diciembre): 2009. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=165718&Clase=DetalleTesisBL>].