

La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas

María del Carmen Alanis Figueroa*

Marisol Vázquez Piñón**

1) La histórica subrepresentación política de personas indígenas

A pesar de que en nuestro país desde 1992 se reconoció formalmente en la Constitución la composición pluricultural de la nación y se estableció el mandato para que la ley previera los instrumentos adecuados a fin de garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan, lo cierto es que persiste una discriminación estructural que impide a las personas indígenas gozar de los mismos derechos, servicios y oportunidades.

Cada vez es más común que los estudios sobre discriminación, los censos poblacionales y otras estadísticas se realicen con una perspectiva de etnicidad, lo que ha permitido constatar las brechas entre la población indígena y la población general en términos de acceso a la educación, años de escolaridad, acceso a servicios, calidad de vida, discriminación y —de manera incipiente— representación política.

* Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Catedrática en la Facultad de Derecho en la misma universidad. Exmagistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde fue presidenta de 2007 a 2011. Presidenta de 12624 Consultoras.

** Maestranda en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Se desempeña como investigadora y asesora en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

La primera cuota indígena en México

Un ejemplo de lo antes referido es la Encuesta Intercensal realizada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la cual se indica que el promedio de escolaridad de la población que habla lengua indígena es de 5.7 años, mientras que en la población nacional llega a 9.1 años. También se registra mayor analfabetismo entre la población indígena, el porcentaje llega a 23 %, en contraste con el 5.5 % de la población nacional (INEGI 2015).

Asimismo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2017 realizada por el INEGI y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED e INEGI 2017) indica que 24 % de la población indígena de 12 años y más, en los últimos cinco años, experimentó alguna situación de exclusión o trato diferenciado. Son particularmente alarmantes los porcentajes de discriminación múltiple, por ejemplo, 51.7 % de las mujeres indígenas con alguna discapacidad dijo haber sido discriminada en el último año.

En cuanto a la representación política, aun cuando se cuenta con pocos datos para medirla, se observa que no se ha logrado que la población indígena participe por igual, ni que sea representada en condiciones equivalentes. La proporción de dicho grupo poblacional no corresponde con las y los candidatos que han logrado ser postulados por algún partido político, que han ganado una elección y, por ende, que participan en los espacios de deliberación de los asuntos públicos.

Se han elaborado dos documentos que refieren a cuánto asciende la participación de las personas indígenas en la Cámara de Diputados. El primero fue realizado en 2012 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2013), en el que por medio de entrevistas se preguntó a las y los diputados si se consideraban indígenas. El segundo son los resultados de la elección de 2018-2021 dados a conocer por el Instituto Nacional Electoral.

Cuadro 1. Participación política de personas indígenas en la Cámara de Diputados

	2012-2015	2018-2021
Total	14 diputaciones	13 diputaciones
Hombres	10	10
Mujeres	4	3

Fuentes: PNUD (2013) e INE, resultados electorales 2018.

Es importante notar que de 2015 a la fecha no ha habido más de 14 diputaciones que sean ocupadas por personas indígenas, lo que representa apenas 2.8 % del total de los espacios. Esto contrasta con la población que se identifica como indígena en el país, pues de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal antes referida hay 25,694,928 personas que se autoadscriben como tal, lo que representa 21.5 % de la población total (INEGI 2015).

Con la reforma constitucional de 2001, considerada el parteaguas del reconocimiento de los derechos de las personas indígenas en el país, se estableció en el artículo tercero transitorio la obligación para la autoridad administrativa electoral federal (entonces IFE), de que la delimitación de los distritos electorales uninominales debía tomar como referencia la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas; sin embargo, tuvieron que pasar cinco años para materializar lo establecido en la Constitución.

Fue en la sesión ordinaria del 11 de febrero de 2005 cuando se aprobó el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. De estos 300 distritos, un total de 28 fueron considerados de carácter preponderantemente indígena, ya que, de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, más de 40 % de la población de estos se autoadscribió como tal.

Es posible afirmar que el criterio de identidad indígena para la distritación se basó en la autoadscripción de la población. Lo anterior, en virtud de que, en dicho Censo de 2000, para conocer la pertenencia étnica de las personas se utilizó la pregunta: “¿(Nombre) es náhuatl, maya, zapoteco, mixteco o de otro grupo indígena?”. Esa base poblacional es la que el entonces IFE y ahora el INE han tomado para los trabajos de destitución (INEGI 2000).

La distritación de 2005 fue utilizada en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. A partir de entonces se han realizado otras dos distritaciones. El 14 de septiembre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó mediante el acuerdo CG268/2011 mantener los 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, su respectiva cabecera distrital, el ámbito

La primera cuota indígena en México

territorial y las cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, que sirvieron para la realización de la jornada electoral federal del 1 de julio de 2012. Esta distritación se hizo con base en el Censo General de Población, realizado por el INEGI en 2010; y también se utilizó en el proceso electoral 2015-2016.

En 2017, el INE mediante el acuerdo INE/CG379/2017 determinó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales federales uninominales en que se dividió el país y sus respectivas cabeceras distritales, y conservó los 28 distritos indígenas. No obstante, un acontecimiento relevante en esta distritación fue la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente SUP-RAP-677/2015 y acumulados, que vinculó al INE a que en los trabajos de distritación garantizara el ejercicio del derecho a una consulta previa, informada, libre y de buena fe a las comunidades y pueblos indígenas. Esto representa un avance sin precedente. Las distritaciones hoy las hace el INE con un protocolo de consultas previas.

Las distritaciones con perspectiva étnica no representaron un avance significativo en la incorporación de personas indígenas a la Cámara de Diputados. Dichos distritos no fueron espacios en donde resultaran electas personas indígenas, mucho menos mujeres indígenas.

En 2006 apenas 2 mujeres accedieron a la Cámara de Diputados en distritos indígenas, hubo 3 mujeres en 2009, 2 en 2012, ninguna en 2015 y 3 en 2018.

Cuadro 2. Personas indígenas que han accedido a diputaciones federales en distritos con 40 % o más de población indígena

Año	Total de distritos indígenas	Mujeres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas	Hombres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas	Total de espacios ganados
2006	28	2	12	14
2009	28	3	7	10
2012	28	2	5	7
2015	28	0	6	6
2018	28	3	10	13

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo del Consejo General para las elecciones 2017-2018 del INE.

La distritación con perspectiva étnica estuvo disponible desde 2005, no obstante, en las elecciones de 2006, 2009, 2012 y 2015 los partidos políticos no optaron por seleccionar candidatos indígenas, así como candidatos que se autoadscribieran como tal, ni las autoridades electorales los obligaron. Por ello, puede afirmarse que a pesar de las 3 distritaciones federales y la demarcación de 28 distritos indígenas, estas, por sí solas, no garantizan un incremento de la representación indígena en la Cámara de Diputados.

Ante este escenario resultó de gran relevancia, aunque limitada, la decisión que tomó el INE en el proceso electoral federal 2017-2018, cuando implementó la primera acción afirmativa para candidaturas de personas indígenas a diputaciones federales. En el acuerdo INE/CG508/2017 por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018 se reservaron 12 de los 28 distritos que fueron clasificados como indígenas y por fin se obligó a los partidos y coaliciones a postular candidaturas indígenas en dichas demarcaciones.

No existe justificación alguna por la que solo se haya determinado la cuota de 12 de los 28 distritos. Tuvieron que pasar 17 años para que dejara de ser letra muerta la disposición transitoria constitucional, pendiente de ejecutarse desde 2001, y solo se les obligó a los partidos a registrar candidaturas indígenas en 42 % de los distritos definidos.

El INE dejó a la potestad de los partidos políticos determinar en cuáles de los 12 de los 28 distritos registrarían candidaturas de personas indígenas. Algo muy importante de esta cuota es que también exigió la paridad, es decir, en la mitad de los espacios reservados se tenían que postular mujeres. El criterio que definió la autoridad electoral para la postulación fue la autoadcripción:

El hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad (INE 2017).

La decisión del órgano administrativo fue impugnada por diferentes partidos políticos que interpusieron por separado recursos de ape-

lación. Además, se presentaron 15 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En el siguiente apartado se analiza la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) identificada como SUP-RAP-726/2017 y acumulados, con fecha del 14 de diciembre de 2017.

2) La sentencia

El Partido Verde Ecologista de México, el Partido Encuentro Social y el Partido del Trabajo interpusieron por separado recursos de apelación. Además, 14 ciudadanos y 1 ciudadana presentaron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, todos en contra del acuerdo INE/CG508/2017 del Consejo General del INE.

Asimismo, se presentó un *amicus curiae* por parte de la organización denominada Red de Mujeres en Plural, que aportó mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Del estudio de los 11 agravios que la propia Sala Superior sintetizó en el cuerpo de la sentencia, se destacarán a continuación los criterios temáticos que consideramos relevantes hacia la consolidación de la cuota y representación indígena, quizá algunos de ellos en su oportunidad podrían aprobarse como tesis relevantes.

a) Agravio 1. Facultades del INE para expedir lineamientos mediante los cuales estableció acciones afirmativas en materia de paridad de género y voto indígena

El INE cuenta con facultades constitucionales, convencionales y legales para establecer acciones afirmativas por medio de lineamientos, y dicha facultad en ningún modo vulnera el principio de reserva de ley. El referido órgano tiene competencia constitucional, convencional y legal para su emisión, a fin de maximizar y hacer efectivos el principio de paridad de género y la cuota indígena.

Como autoridad del Estado mexicano, está obligado por la norma suprema y diversos instrumentos internacionales a tomar todas

las medidas necesarias para concretizar en los procesos electorales el principio de paridad de género y las acciones afirmativas en materia indígena, de modo que las mujeres y los ciudadanos que se adscriban como parte de un pueblo originario puedan acceder, en igualdad de condiciones que los hombres y que quienes no tienen esa última calidad, a los cargos de elección popular, lo que incluye, desde luego, la emisión de criterios o lineamientos que los regulen.

La acción afirmativa de cuota indígena ha sido implementada por el INE, a partir de la aplicación y fuerza vinculante directa del artículo 2 de la norma suprema; el 1, numeral 4, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, y el 2 del Convenio 169 de la OIT. Su implementación es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional, lo cual se ajusta, además, al artículo 1 de la Constitución.

b) Agravio 4. Indebida fundamentación y motivación del acuerdo INE/508/2017, respecto de los criterios décimo octavo, décimo noveno y vigésimo

Existe una congruencia lógica jurídica entre los preceptos citados por el Consejo responsable para establecer las acciones afirmativas impugnadas y los razonamientos que las sustentan, en el sentido de que las mujeres y los grupos indígenas han sido excluidos históricamente de espacios de decisión y representación, y que tradicionalmente los partidos políticos han dado preferencia en la postulación de candidaturas al género masculino, lo que ha facilitado el acceso de estos a los órganos legislativos, además de que han sido omisos en fomentar la participación de las comunidades indígenas.

c) Agravio 6. Desproporcionalidad de la negativa de registro de candidaturas por no cumplir con los criterios de paridad de género

Existe un deber del Estado mexicano, con sustento constitucional y convencional, de respetar y hacer efectivo el principio de paridad de género y la inclusión de personas indígenas en la postulación de legisladores federales, motivo por el cual la sanción impuesta a los par-

tidos políticos que no cumplan estos principios, consistente en la cancelación de las solicitudes de registro de candidatos, resulta acorde con las finalidades perseguidas, además de que dicha consecuencia no constituye una sanción novedosa, sino que es reiterativa de lo que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Las obligaciones de los partidos políticos de garantizar la paridad entre los géneros, así como la inclusión de personas que se autoadscriban como indígenas, en las candidaturas a legisladores federales, proyectan una irradiación fuerte del principio propersona, por lo que la medida es constitucionalmente válida.

d) Agravio 7. Inconstitucionalidad de la cuota indígena implementada por el INE, al no corresponder con la evolución de las acciones afirmativas que se han realizado en México sobre el tema, aunado a que su establecimiento constituye un requisito no estatuido en el artículo 55 de la Constitución federal

Las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se autoadscriben como indígenas dimanar de una interpretación progresiva, teleológica y sistemática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con la finalidad de aminorar la discriminación por esa condición y garantizar la participación activa en la vida democrática del país, sin que ello implique a la mayoría de la población.

La medida adoptada por el Instituto Nacional Electoral no tiene por objeto descalificar a la mayoría de la población, sino que su finalidad es desaparecer el estatus de desigualdad mediante un tratamiento diferenciado —justificado— que permita coexistir a ambos estadios.

Si un partido político incluye a una persona en calidad de indígena en las fórmulas respectivas, en ningún modo se traduce en una exención al cumplimiento de los requisitos que para acceder al cargo de diputado federal exige la norma fundamental, porque la razonabilidad de la medida adoptada por el INE solo tiene un alcance de vencer la condición actual que impera en los núcleos originarios con relación al estatus de los ciudadanos restantes.

El hecho de que personas indígenas sean consideradas en las fórmulas de los partidos políticos no constituye un requisito adicional para acceder al cargo; por el contrario, la medida es acorde al mandato de optimización de que cualquier ciudadano haga oponible el derecho a ser votado, sin que la calidad de persona indígena pueda ser un obstáculo para ese fin.

e) Agravio 9. Violación a los derechos político-electorales de los ciudadanos que se autoadscriben como indígenas

El núcleo esencial del derecho de las personas indígenas a ser incluidas en las fórmulas para acceder al cargo de diputado federal (mayoría relativa), en al menos 12 de los 28 distritos electorales, lo constituye la participación efectiva, en razón de las zonas que concentran un mayor número poblacional de comunidades originarias.

La determinación del número de distritos en los que existe la obligación de los partidos políticos a incluir en las fórmulas a personas indígenas se sustenta en parámetros objetivos, pues aun cuando se pudiera considerar que existen otros distritos en la república mexicana, en ellos no se encuentra una concentración esencial, por lo menos de 40 %, de población indígena, establecida por el INE, y que garantice una participación en igualdad de condiciones respecto de los ciudadanos mexicanos.

f) Agravio 10. Insuficiencia de las medidas implementadas en materia indígena. Incremento de 12 a 13 distritos

Si bien las medidas implementadas por el INE constituyen una acción compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan las comunidades indígenas, y que este tipo de acciones se caracterizan por implementarse de manera gradual, temporal y progresiva, lo cierto es que el INE debió considerar —de acuerdo con el criterio objetivo de población indígena que es la base de la emisión de la acción afirmativa controvertida, y a fin de optimizar dicha medida— que son 13 los distritos en donde se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano; y que, por tanto, en ellos deben ser postu-

lados por los partidos políticos y coaliciones, únicamente, candidatos que tengan la condición de indígenas, porque con ello se garantiza que efectivamente dichos ciudadanos sean electos, sin dejar al libre arbitrio de tales institutos escoger aleatoriamente los distritos en los que los postularán.

i) Obligatoriedad de los partidos políticos a registrar candidaturas indígenas

La medida adoptada por el Consejo General permite la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, y con la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades, y de que, en consecuencia, se reitere esta situación en los 28 distritos seleccionados por la autoridad, con lo cual la medida perdería su efectividad y sus efectos serían limitados.

Ello se traduce necesariamente en que quienes resulten electos sean personas a las que va dirigida la acción afirmativa, sin perjuicio, desde luego, de que en los restantes distritos puedan postular a candidatos pertenecientes a dichos pueblos o comunidades, en tanto que estamos frente a una cuota mínima a cubrir, mas no limitativa.

La medida implementada debe ser válida para este proceso electoral, sin perjuicio de que, en su momento, pueda ser modificada en atención a los resultados obtenidos con su implementación, así como con plena observancia de los principios de progresividad y propersona estatuidos en el artículo 1 de la carta magna.

ii) Autoadscripción calificada

La autoadscripción de personas representativas como indígenas es insuficiente para ubicarlas como miembros de esas comunidades, dado que ello puede originar la postulación de ciudadanos que no tengan esa calidad, es decir, de personas que se autoidentifiquen como tales, pero que no tengan un vínculo comunitario o no formen parte de las comunidades, por lo que, a fin de garantizar la eficacia de la medida implementada por el INE, debe exigirse a los que pretendan ser postula-

dos mediante esa acción afirmativa una autoadscripción calificada que pueda ser demostrada con medios de prueba.

La efectividad de la acción afirmativa también debe pasar por el establecimiento de candados que eviten una autoadscripción no legítima, entendiendo por esta que sujetos no indígenas se quieran situar en esa condición, con el propósito de obtener una ventaja indebida al reclamar para sí derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que, constitucional y convencionalmente, solamente corresponden a dichas comunidades, pues de lo contrario se dejaría abierta la posibilidad a registros que concluyeran con fraude al ordenamiento jurídico.

Si bien se ha sostenido el criterio de que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades, tal estándar, por sí solo y al tratarse de la eficiente representación política de los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para estimar que las personas postuladas por los partidos políticos tengan esa calidad; por lo cual, a fin de que no se vacíe de contenido la acción afirmativa mediante la postulación de ciudadanos que se autoadscriban como tales y no lo sean, es necesario acreditar una autoadscripción calificada, siempre y cuando se encuentre basada en elementos objetivos, a fin de que no quede duda de que la autoconciencia está justificada y, en ese sentido, la acción afirmativa verdaderamente se materialice en las personas a las que va dirigida, pues con ello se preserva que el postulado guarde correspondencia con la finalidad de la acción positiva, teniendo en cuenta que las comunidades indígenas tienen un sentido especial de identidad colectiva.

Para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2 de la norma suprema, que funda la adscripción de la calidad de indígena, a efectos de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que, además de la declaración respectiva, se acredite el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.

No basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que al momento del registro será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Dicho vínculo efectivo puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano indígena que pretenda ser postulado por los partidos políticos con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

3) Los retos

a) Sobre la autoadscripción calificada

El criterio que se dio gracias a la petición de la ciudadanía retoma uno de los debates inacabados sobre la exigencia de autoadscripción o autoadscripción calificada para reconocer a una persona como parte de una comunidad.

La identidad indígena no es algo que se pueda probar, pues refiere una característica personal, como la preferencia sexual o la identidad de género; no obstante, lo que sí es posible conocer es la pertenencia de las personas a comunidades indígenas, que asuman como propios rasgos sociales y pautas culturales que caracterizan a los miembros de dichos pueblos.

La categoría indígena ha servido para identificar a estas comunidades frente a los estados y, por tanto, cada país ha determinado de forma diferente quién es y quién no es una persona perteneciente a una comunidad indígena. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, donde la población indígena tiene tratos diferenciados, para que una persona sea considerada parte de esa comunidad tiene que ser miembro de una de las 573 tribus reconocidas por el gobierno federal, mediante una ecuación matemática se determina la cantidad de “sangre indígena” que tiene el individuo, esto derivado de los registros originales de censos de finales del siglo XIX.

Una vez corroborada la línea sanguínea, el Departamento del Interior expide un certificado de sangre india (llamado CDIB, por sus siglas en inglés), el cual prueba la pertenencia a dicha comunidad. Hay casos en que la pertenencia indígena se demuestra mediante estudios de ADN que indican si una persona puede o no considerarse así.

La identidad indígena en México se reconoce —en la mayoría de los casos— por autoadscripción, basta con que alguien se identifique como

indígena para que el Estado así lo reconozca. Este parámetro está previsto en la Constitución Política, en los censos poblacionales, en las distritaciones electorales y también en la jurisprudencia de la Sala Superior.

No obstante, para ciertos temas, como la inscripción a programas sociales o para acceder a ciertas becas, se solicita hablar una lengua indígena o tener algún documento oficial que acredite, ratifique o informe la calidad indígena, el cual debe ser emitido por alguna autoridad federal, estatal, municipal o ejidal; tal es el caso de los Programas de Fortalecimiento Académico para Indígenas que ofrece el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. La sentencia que nos ocupa también exige un medio de prueba idóneo para demostrar que una persona pertenece a una comunidad indígena.

No se puede perder de vista que la autoadscripción calificada siempre dará lugar a debates sobre cómo realizar esta comprobación de mejor forma sin violar los derechos humanos y sin motivar otras discriminaciones.

En cumplimiento de la sentencia en análisis, en los 13 distritos indígenas definidos por la Sala Superior, los partidos políticos tuvieron que acreditar el vínculo que los candidatos tienen con su comunidad; para ello presentaron documentos expedidos por diferentes instituciones. El acuerdo INE/CG451/2018 refiere que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE aceptó constancias que acreditaban la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas, las cuales fueron expedidas por

Comisariados Ejidales, por Presidentes municipales, por Agentes Municipales, Asociaciones Comunales, Asociaciones Civiles, organizaciones de la Sociedad Civil al servicio de las comunidades indígenas, fondos regionales indígenas, fundaciones, así como actas de asambleas comunitarias.

El debate sobre la autoadscripción calificada no es menor, algunas preguntas preliminares para responder esta exigencia son las siguientes: ¿cuáles son las instituciones legítimas para acreditar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena?, y ¿contaba la autoridad electoral federal con elementos que le permitieran saber cuáles son las autoridades comunales existentes en la comunidad o el sistema normativo vigente?

También es importante considerar el contexto: el proceso electoral ya estaba en curso, y el registro de candidaturas se realizó tres meses después de la sentencia de la Sala Superior. Aunado a ello, hubo sustituciones de candidaturas incluso horas antes de realizarse la jornada electoral, lo que representó un reto mayor para que el INE cumpliera de mejor manera con la sentencia.

Vale la pena cuestionarse qué institución podría corroborar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena. Es necesario definir quién puede determinar dicho vínculo, para ello vale la pena recordar que el reconocimiento de la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se sustenta en la legitimidad de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Sin embargo, lo cierto es que muy pocas entidades en el país tienen documentado cómo funcionan los sistemas normativos indígenas.

Oaxaca ha sido un estado pionero en la materialización de derechos indígenas; por mandato de la constitución local, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) debe elaborar un catálogo general de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos que incluya las normas indígenas y el conjunto del sistema que comprenda principios, autoridades, instituciones, procedimientos y formas de resolver controversias.

Justamente ese estado podría ser un ejemplo de cómo realizar de mejor forma la autoadscripción calificada en caso de que medidas afirmativas para personas indígenas así lo exijan. La figura central de los sistemas normativos indígenas es la Asamblea General Comunitaria, que es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones. Consideramos, por ende, que es una de las instituciones que podría validar el vínculo que la o el candidato tiene con su comunidad.

En estados como Chiapas, a pesar de que solo un municipio se rige formalmente por sistemas normativos indígenas (Oxchuc),¹ existen

¹ En enero de 2019 se realizó la consulta en el municipio maya tseltal de Oxchuc, Chiapas, para determinar si procedía o no el cambio de régimen de partidos políticos a sistemas normativos indígenas. Al respecto, 59.18 % decidió adoptar el régimen de sistemas normativos indígenas. El 13 de abril del mismo año se eligieron autoridades con base en dicho sistema, en la asamblea participaron 11,921 ciudadanos, ciudadanas y representantes de 115 comunidades y 14 barrios. La autoridad electa quedó integrada de manera paritaria por 8 mujeres y 7 hombres.

asambleas comunitarias en las que se eligen las candidaturas que posteriormente presentarán los partidos políticos, esto quiere decir que hay una especie de mezcla entre ambos sistemas, por tanto, en entidades como esta también hay instituciones ampliamente reconocidas, legítimas y funcionales. Valdría la pena que antes del proceso electoral se consulte a las comunidades indígenas y se genere una base de datos que auxilie en la verificación de documentos.

En los municipios indígenas existen cargos comunitarios, por ejemplo, topil, mayor, cargos religiosos, como las mayordomías, y civiles, que son las y los integrantes de los ayuntamientos. Todos ellos confluyen en complejas estructuras y entramados sociales, por lo que se debería definir, entre otras cosas, si los integrantes de un ayuntamiento pueden o no acreditar la pertenencia de una persona a una comunidad indígena y, de ser así, qué integrantes pueden hacerlo.

Si bien la Sala Superior resolvió que para la cuota indígena se exigiera una autoadscripción calificada para acreditar el vínculo con la comunidad, no es sencillo que esta obligación se implemente de forma técnica y operativa por la autoridad administrativa. De hecho, durante el proceso electoral fueron impugnadas diversas candidaturas de las que se acusó que algunos candidatos no tenían vínculos con la comunidad y habían presentado documentación apócrifa.

b) Sobre la delimitación de los 13 distritos indígenas

En cuanto a la delimitación de distritos, cobra relevancia que diferentes ciudadanos solicitaron que la medida afirmativa del INE se aplicara en los 28 distritos indígenas. No obstante, la sentencia delimita la acción afirmativa a 13 distritos. El razonamiento del Tribunal para esta decisión —indica— se basó en un parámetro objetivo, consistente más en la concentración de la población indígena que en los mismos residentes:

Aun cuando los 28 distritos son identificados por la responsable como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter, en 3 más, un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen y no; y en otros 2, la población indígena es menor al 60 % referido, de ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población

predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13.

El TEPJF refiere que el INE debió considerar que en 13 de los 28 distritos se concentraba el mayor número de población que corresponde a ese grupo social, y que, por tanto, únicamente en ellos debían ser postulados candidatos que tuvieran la condición de indígena, sin dejar al libre arbitrio de los partidos políticos escoger aleatoriamente los distritos en que los postularan.

Es un acierto que la sentencia haya identificado que el modelo diseñado por el INE, que permitía a los partidos elegir los 12 distritos para postular candidaturas indígenas, propiciaba la competencia de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de opciones políticas, no resultaran electas personas pertenecientes a dicho grupo poblacional, por lo que se perdería la efectividad de la medida y sus consecuencias serían limitadas.

Ahora bien, en el cuerpo de la sentencia no se justifica de manera más amplia por qué el parámetro seleccionado por el TEPJF para la delimitación de los distritos fue 60 % y no, por ejemplo, 50 %, que correspondería a la mitad de la población. Si se hubiera utilizado como medida el 50 % de la población, se habrían tenido que postular candidaturas indígenas en 18 distritos y no en 13, lo que maximizaría la medida.

Si bien en 10 distritos, de acuerdo con el criterio poblacional, existe una concentración mayor de ciudadanos que no se autoadscriben como indígenas, hay casos como el Distrito I de Yucatán, donde 47.3 % se autoadscribe como tal, esto corresponde a casi la mitad de las y los habitantes.

4) Reflexiones

La sentencia del TEPJF SUP-RAP-726/2017 y acumulados representó un avance al reforzar la acción afirmativa indígena aprobada por el INE en el acuerdo INE/CG508/2017, pues al definir los distritos donde los partidos políticos debían postular candidaturas indígenas impide la competencia electoral entre personas indígenas y no indígenas.

La sentencia en análisis no deja espacio a que se cuestione la facultad reglamentaria del INE para definir y aplicar acciones afirmativas a favor de las personas indígenas.

En dicha sentencia la Sala Superior tuvo que explicar nuevamente a los partidos políticos —como lo hizo en 2015 con la paridad— que las acciones afirmativas establecidas en favor de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas, entre otros, justifican el establecimiento de disposiciones para revertir esa situación y no son medidas discriminatorias para otros grupos poblacionales.

A pesar de que la acción afirmativa es un gran avance, el criterio poblacional fue la medida que adoptó la Sala Superior para postular candidaturas indígenas solo en 13 de los 28 distritos. Consideramos que este criterio no es suficiente para que no se contemple ampliar el número. Si el objetivo es reducir la brecha de representación y la discriminación que padecen las personas indígenas, se debe empezar por garantizar candidatos y candidatas al menos en estas 28 demarcaciones, que, vale la pena apuntar, representan apenas 5.6 % del total de los distritos en el país.

Cada acción afirmativa requiere un análisis posterior para medir la efectividad de la misma. En este sentido, es relevante apuntar que ni la cuota ni la paridad en la cuota garantizaron que llegaran más mujeres indígenas a la Cámara de Diputados. Si bien se logró que 13 personas accedieran a dicho espacio, de estas solo 3 fueron mujeres (2 de Chiapas y 1 de Oaxaca). Por ello habría que considerar acciones adicionales para impulsar sus candidaturas.

Otro debate inacabado que surge con la sentencia tiene que ver con la identidad indígena. La Constitución Política acredita la pertenencia indígena teniendo como único parámetro la conciencia de las personas, es decir, por medio de la autoadscripción. Este parámetro también es el utilizado por el Estado mexicano para realizar los censos poblacionales e identificar a las poblaciones que así se asumen. Dado que la distritación se realiza con los censos poblacionales, es posible afirmar que también se utiliza la autoadscripción para la delimitación territorial de los distritos electorales. Si en todos estos casos el criterio empleado para definir la población indígena es la autoadscripción, ¿por qué una medida afirmativa debe considerar otro criterio?

Si bien el TEPJF dio directrices para la verificación de la autoadscripción calificada en el registro de candidaturas para los 13 distritos indígenas, estas no fueron lo suficientemente claras para que el órgano electoral pudiera realizar la comprobación. Esto, aunado a que existe una falta de información acerca del funcionamiento de los sistemas normativos en las entidades.

En todos los estados con presencia indígena debería haber esfuerzos que permitan conocer cuáles son las instituciones reconocidas por las propias comunidades, con el objetivo de que los institutos electorales tengan conocimiento de quién podría emitir algún tipo de documentación sobre la pertenencia en caso de ser necesario.

Quienes tendrían que determinar el vínculo de una persona con su comunidad deberían ser las propias comunidades indígenas mediante las instituciones que ellas mismas reconocen. La figura central de los sistemas normativos indígenas es la Asamblea General Comunitaria, que se erige como la máxima autoridad en la toma de decisiones colectivas.

Por tanto, la Asamblea podría ser la institución idónea que acredite la pertenencia, pues, además de ser un órgano legítimo al ser reconocido por las comunidades, en la deliberación se determinaría si la o el aspirante a la candidatura representa los intereses de dicha población.

Corresponde decir que las asociaciones civiles no son instituciones reconocidas por los sistemas normativos indígenas y en el proceso electoral federal 2017-2018 muchas expidieron acreditaciones para referir la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades.

Es imperativo cuestionar si este tipo de acreditaciones son válidas, pues en un escenario de poca consolidación democrática de los partidos políticos se podría hacer mal uso de un documento que se puede obtener de manera más sencilla en comparación, por ejemplo, con un acta de la Asamblea comunitaria.

No menos importante es avanzar en mecanismos que faciliten la acreditación de las personas indígenas, por ejemplo, que se incorpore en la credencial para votar con fotografía el dato de etnicidad, lo que permitiría, entre otros beneficios, identificar a las poblaciones indígenas.

La Sala Superior argumenta en la sentencia que la medida implementada debe ser válida para este proceso electoral, sin perjuicio de

que en su momento pueda ser modificada, en atención a los resultados obtenidos con su implementación, así como con plena observancia de los principios de progresividad y propersona estatuidos en el artículo 1 de la carta magna.

Con base en lo anterior y dados los resultados obtenidos, es deseable que el INE para los subsecuentes procesos electorales ajuste la cuota y se perfeccione el sistema de acreditación de la pertenencia de las y los candidatos a las comunidades indígenas.

Fuentes consultadas

- CONAPRED e INEGI. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación e Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación. México: CONAPRED/INEGI. [Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf].
- INE. 2017. Acuerdo del Consejo General por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf>.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2000. Cuestionario ampliado del XII Censo General de Población y Vivienda. México: INEGI. [Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2000/doc/2000_amp.pdf].
- . 2015. Encuesta Intercensal. México: INEGI. [Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html>].
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. *Ciudadanía intercultural*. Quito: Graphus. [Disponible en <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20-%202013.pdf>].
- Sentencia SUP-RAP-677/2015 y acumulados. Actores: Morena y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00677-2015.htm>.

La primera cuota indígena en México

- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Promovente: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/06c8a68b6e6ea9b.pdf>.