



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública bajo acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

---

## **LA POSTULACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL INDÍGENA** *La conveniencia de su implementación judicial*

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta el

**Licenciado Valeriano Pérez Maldonado**

Director de la Tesis

**Doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot**







**LA POSTULACIÓN Y REPRESENTACIÓN  
POLÍTICA ELECTORAL INDÍGENA**

*La conveniencia de su implementación judicial*



## **Mi agradecimiento**

A Elizabeth, Luis, Valeria y Alonso, mis más caros anhelos, tanto como este propósito, juntos, concretados.

Los abrazo agradecido profundamente por su acompañamiento diario, solidario y paciente durante mi estancia en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

# ÍNDICE

Presentación	4
Introducción	5

## CAPÍTULO PRIMERO

<b>El contexto jurídico y político electoral de los indígenas en México</b>	<b>12</b>
1. La Constitución y la tutela judicial efectiva del derecho indígena	13
2. La jurisdicción electoral y los parámetros de los derechos humanos	16
3. El control judicial electoral	20
4. La población indígena y elecciones por usos y costumbres	29
5. Los partidos políticos garantes de la representación indígena en la génesis de una Constitución	33
6. La estadística judicial electoral indígena en general	38
7. La representación política legislativa indígena	44
8. Las acciones afirmativas indígenas	47
9. La distritación electoral como modelo de participación política de los indígenas	51
10. El registro empírico de la representación indígena	57
11. La falta de previsión constitucional y legal que garantice la postulación y representación indígena	59
12. La necesaria inclusión indígena en cargos de representación popular	60
13. La experiencia comparada internacional en materia de representación política indígena	64

## CAPÍTULO SEGUNDO

<b>El precedente electoral sobre democracia participativa indígena, un primer nivel de debate judicial</b>	71
1. El proceso electoral federal 2014-2015 y el criterio judicial de inclusión para una candidatura indígena por el principio de representación proporcional	72
2. El expediente SUP-JDC-585/2015	74
2.1. <i>Contexto</i>	74
2.2. <i>Agravios</i>	75
2.3. <i>Consideraciones del TEPJF</i>	76
2.3.a. <i>Marco jurídico</i>	77
2.3.b. <i>Interpretación de la norma pro persona</i>	79
2.3.c. <i>Vulneración de los derechos político electorales</i>	81
3. El expediente SUP-JDC-824/2015	85
3.a. <i>Resolución partidista</i>	85
3.b. <i>Agravios</i>	86
3.c. <i>Consideraciones del TEPJF</i>	87
i) <i>Indebido criterio formalista</i>	88
ii) <i>Criterio de falta de obligatoriedad legal de los derechos electorales indígenas</i>	89
4. El incidente sobre cumplimiento de sentencia del expediente SUP-JDC-824/2015	92
4.1. <i>Alegaciones</i>	92
4.2. <i>Consideraciones del TEPJF</i>	93

i) <i>Garantía de derechos con la anticipación debida</i>	93
ii) <i>Garantía de audiencia</i>	93
iii) <i>Prevalencia del principio de autodeterminación</i>	94

### **CAPÍTULO TERCERO**

<b>El control judicial para hacer posible la postulación y representación política electoral indígena: Algunas consideraciones</b>	97
1. El primer nivel de debate judicial	98
2. El segundo nivel de debate: Razones para implementar en sede judicial la postulación y representación efectiva indígena	102
3. La jurisprudencia interamericana	106
4. Base constitucional y convencional para ordenar a los partidos políticos garantizar la postulación y representación política electoral indígena	111
<b>CONCLUSIONES</b>	123
<b>FUENTES DE CONSULTA</b>	131

## Presentación

La presente tesis trata de sustentar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aporta elementos jurídicos para considerar que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, tienen garantizados sus derechos político electorales, en la vertiente relativa a la conformación de órganos de representación política.

Para sostener esta conclusión, se abordan diversos tópicos con el objeto de evidenciar que existe un contexto amplio de hechos, doctrina y jurisprudencia comparada que enmarcan la conveniencia de un control judicial de ese derecho ante la omisión normativa o resistencia a su instrumentación.

De forma destacada, se exponen las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitidas a través de su Sala Superior, las cuales, fijan las bases para considerar que los partidos políticos son órganos garantes de aquellos derechos; no obstante su falta de previsión expresa en la norma; así se concluye de su interpretación sistemática, funcional, *pro persona* y pluricultural.

No se pretende presentar un análisis doctrinal profundo de la temática, por lo que se solicita dispensa de ello; así, a partir de un caso práctico, se delinea la representación política indígena dentro del marco de una democracia participativa, dando por hecho como superados ya diversos aspectos inherentes al derecho y cultura indígena que la jurisprudencia electoral ha definido ampliamente, por lo que no son tratados aquí. La exposición versa sobre la conveniencia de garantizar, a través del control judicial, el derecho a la representación política de los indígenas, como medida especial de protección, por su condición vulnerable y de minoría subrepresentada en los órganos legislativos, federal y estatales.

## Introducción

El carácter pluricultural de México ha detectado la atención de los especialistas para estudiar la situación actual de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio nacional, existiendo coincidencia respecto al estado de desventaja en que se encuentran por razones, entre otras, geográficas, culturales, sociales, políticas y económicas. Este *statu quo* ha motivado que el Estado implemente acciones legislativas y políticas públicas focalizadas a este sector de la sociedad, con la finalidad de otorgarle especial atención a sus necesidades básicas, a través de programas asistencialistas.

Existe amplia literatura que se ocupa del indigenismo en México desde un punto de vista antropológico, sociológico, histórico, cultural, agrario, así como estudios relativos a su participación política en los movimientos de independencia (1810) y revolución (1910). La lucha indígena por el reconocimiento e inclusión de sus derechos al marco legal, ha sido una constante y, el evento más destacado en las últimas décadas, ha sido el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional (1995), el cual, entre sus objetivos señaló los cauces legales para garantizar los derechos político electorales de esta parte de la población.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> reconoce a los ciudadanos su derecho político electoral, cuya implementación ha sido delineada y apuntalada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde sus salas, Superior y regionales.<sup>2</sup> Ese derecho, en materia de pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, ha sido de especial abordaje jurisdiccional con base en su previsión constitucional e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; ha tenido su propio desarrollo jurisprudencial, así se

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo: la Constitución.

<sup>2</sup> En lo sucesivo: el TEPJF, cuando se refiera a la Sala Superior.

aprecia en la Guía de actuación,<sup>3</sup> con independencia del tratamiento que otros órganos jurisdiccionales han dado al resolver litigios distintos de esa materia; sobre este último, existe un Protocolo de actuación<sup>4</sup> que, en general, no es vinculante, sino que orienta a los jueces en sus determinaciones, lo que se traduce, a la postre, en seguridad jurídica, certeza y justicia previsible. Los principios jurídicos base de la Guía son los mismos que toma en cuenta el Protocolo.

La Constitución y las leyes electorales no le otorgan a la ciudadanía indígena un trato diferenciado para disponer y ejercer sus derechos reconocidos en el artículo 35 de la Constitución,<sup>5</sup> omisión que, por sí sola, ya representa un agravio a este sector de minoría, al no garantizarle sus posibilidades de participación política a partir de un principio incluyente.

Ese contexto, ha permitido al TEPJF, en su carácter de órgano especializado en la materia, desarrollar una línea jurisprudencial a favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, con perspectiva de derechos humanos y pluriculturalidad, tanto en aspectos procesales como sustantivos, con el fin de garantizarles –material y jurídicamente– sus derechos político electorales,

---

<sup>3</sup> Para uniformar los criterios de los órganos judiciales electorales, el TEPJF emitió la *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, 2014.

<sup>4</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para uniformar criterios de resolución, emitió el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, 2014.

<sup>5</sup> El artículo 35, en lo que interesa, señala: “*Son derechos del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...*”

amparado en el debido proceso legal y garantías judiciales,<sup>6</sup> en un primer momento, a partir de los postulados del garantismo inaugurado por Ferrajoli,<sup>7</sup> tal como ilustra Orozco Henríquez<sup>8</sup> y, luego, en función de los principios de derechos humanos consagrados en la Constitución con la entrada en vigor de su reforma de 10 de junio de 2011.

Las decisiones del TEPJF han materializado las distintas formas de realización de los derechos ciudadanos a favor de los indígenas, en términos de lo que dispone expresamente la Constitución o bien a partir de su construcción interpretativa,<sup>9</sup> con la cual ha ampliado el entendimiento de esos derechos fundamentales,<sup>10</sup> junto con

---

<sup>6</sup> El TEPJF vía jurisprudencia ha definido el contenido y alcance del derecho y cultura indígenas, tanto en sus aspectos procesales y sustantivos siguientes: *los sistemas normativos indígenas; la consulta; la suplencia de la queja y prueba; la igualdad sustantiva; el género y la paridad entre la mujer y el hombre; la traducción y difusión de la sentencia en el idioma indígena de que se trate; la universalidad del sufragio; la figura del intérprete y traductor; la representación indígena; el autogobierno; la intervención de la figura del amicus curiae; las medidas alternativas de solución de conflictos electorales; los deberes específicos de las autoridades electorales; el deber de estudiar de forma integral el contexto del caso; los criterios de progresividad y pro persona; la autoadscripción; el acceso efectivo a la jurisdicción electoral; la legitimación procesal; la obligación de juzgar con perspectiva intercultural; la autoridad de la asamblea general comunitaria; la democracia participativa indígena; la maximización del principio de autonomía y asociación; la edad mínima para ocupar cargos de elección popular; el requisito de saber leer y escribir*, entre otros rubros. La jurisprudencia referida se puede consultar en *La creación jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, sistemas normativos indígenas*, Tomo 12, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016. Ver también, BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas, caso Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016; LARA PONTE, Rodolfo, *Derechos Humanos, derechos políticos y justicia electoral*, Porrúa, México, 2016 y, del mismo autor, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 5ª edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017.

<sup>7</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia*, Traducción de Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 2009; ver también del mismo autor, *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Trotta, Madrid, 2011.

<sup>8</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

<sup>9</sup> El artículo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados internacionales, los criterios gramatical, sistemático y funcional, en su caso se aplicarán los principios generales del derecho, conforme a los derechos humanos reconocidos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

<sup>10</sup> La Jurisprudencia 36/2002 del TEPJF identifica los derechos de que se trata de la forma siguiente: **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.- En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo**

otros de igual entidad, necesarios para su ejercicio efectivo e integral, como el de petición, de información, de reunión y de libre expresión y difusión de las ideas.

Aún con la existencia de ese universo de prerrogativas a favor de los ciudadanos, no existe disposición normativa que garantice a los ciudadanos indígenas la posibilidad material para que sean postulados y, por ende, integrar órganos de representación popular para intervenir en el debate y la decisión de los asuntos públicos, tanto de la nación mexicana como aquellos de la colectividad a la que pertenecen.

Esas minorías, por su condición social y ubicación geográfica, ordinariamente carecen de medios para influir en las decisiones partidistas relacionadas con la determinación de candidaturas de elección popular, incluso, no tienen espacios de participación en el diseño de la normativa interna del partido. A la fecha, no se advierte que las instituciones u órganos facultados tengan voluntad de generar modalidades de inclusión o que lo harán en un futuro inmediato a favor de los indígenas, lo que refleja una falta de interés permanente de los órganos de decisión del Estado de tomarlos en cuenta, circunstancia que históricamente los ha mantenido en ese estado de desventaja.

Ese estado fáctico ha significado una imposibilidad para que los ciudadanos indígenas participen en los procesos de selección, elección y ocupación de cargos de elección popular, dada la debilidad política que tienen dentro de una

---

*párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas **violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales:** I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, **sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales,** como podrían ser los derechos de **petición, de información, de reunión o de libre expresión** y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.*

democracia partidista y pluralista, lo cual conlleva a una marginación o discriminación.

Esa realidad es la que motiva el presente trabajo, pues ante la omisión normativa, se considera necesaria la intervención del TEPJF y, por ende, la protección judicial como medida correlativa de dicha situación, en la inteligencia de que el Estado tiene la función constitucional y convencional de adoptar medidas protectoras a favor de los ciudadanos integrantes de pueblos y comunidades indígenas, desprotegidos por el proceso político tradicional y por el sistema electoral.

Existen condiciones de hecho y de derecho para garantizar ese grado de protección, por lo que es necesaria la intervención del juez constitucional, aunque lo ideal sería prever un principio de obligación o bien una reglamentación desde el legislativo. Ello enmarca la vigencia de los derechos humanos de la minoría indígena, cuya plena observancia no debe ser aplazada ni esperar la acción del legislador que, en ocasiones, atiende una agenda paralela al curso y exigencia de esos derechos.

Interesa en este documento vislumbrar la eficacia del derecho al sufragio de todo ciudadano indígena, no sólo para ser beneficiario del voto popular, sino a que ese sufragio -formal y material- le permita acceder al órgano de representación política, pues ese tipo de derecho, de carácter político electoral reconocido a nivel nacional e internacional, otorga contenido y legitimación democrática a todo Estado.

La Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno;<sup>11</sup> este tipo de elección encuentra límite en el nivel municipal, cuando en realidad el interés de participación que tienen no se agota en esa esfera de

---

<sup>11</sup> Artículo 2º, apartado A, numeral III, de la Constitución.

gobierno, sino que buscan trascender más allá de este ámbito, esto es, integrar el Congreso estatal y/o el de la Unión (Cámara de Diputados y/o de Senadores).

La condición pluricultural del país basada en los pueblos y comunidades indígenas y el grado de marginación que tienen éstos en materia política, motivan a considerar conveniente el establecimiento de un mecanismo institucional y jurídico que les permita el acceso pleno a los órganos superiores de gobierno ulteriores al municipal, en la medida que el derecho político a ser votado siempre debe de contar con cauces en el órgano de participación y decisión de gobierno nacional y estatal; al respecto, la tutela requiere la consecución de condiciones jurídicas e instituciones para garantizarlos.

La omisión o el hecho de aplazar esa posibilidad material de acceso por parte del legislador, desprotege el derecho humano a ser votado de los mexicanos indígenas, por lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional que implemente la garantía participativa de dicho núcleo social, el cual, ancestralmente, no ha sido tomado en cuenta en los centros de decisión política; de lo contrario, no se estaría tutelando de forma adecuada la vigencia de sus derechos, incluso, implicaría pretender invisibilizar sus aspiraciones y negar sin sustento ante la sociedad la capacidad que tienen para proponer y desarrollar acciones que, a partir de un esfuerzo individual y/o colectivo, les pudiera significar mejores condiciones de vida en la dinámica nacional.

Se trata de impulsar en sede judicial el derecho a la representación política de los ciudadanos indígenas, esto es, no sólo para darles un cause aspiracional de sus prerrogativas, sino un instrumento robusto para hacer que el juez constitucional, a través del TEPJF, pueda sentenciar a los partidos políticos para que garanticen su derecho político electoral de postulación y representación efectiva, a través de un mecanismo que conceda mayor protección a la persona, bajo los parámetros de control constitucional y convencional.

Para sustentar lo anterior, en el capítulo primero de este trabajo, se abordarán diversos tópicos que permitirán vislumbrar el contexto de la situación jurídica y política electoral de los indígenas en México; en el capítulo segundo, se expondrá el precedente electoral del TEPJF sobre democracia participativa indígena, el cual se considera como el primer nivel de debate judicial en la materia y, en el capítulo tercero, se expondrán aspectos para encauzar el segundo nivel de debate para sostener que **existe base constitucional y convencional para ordenar a los partidos políticos que garanticen la postulación y representación política indígena**. Ello, con el fin último de garantizar un adecuado pluralismo jurídico, comprensivo del carácter multicultural de la nación mexicana, incluyente y sin discriminación en los órganos de elección popular, federal y locales.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **El contexto jurídico y político electoral de los indígenas en México**

## 1. La Constitución y la tutela judicial efectiva del derecho indígena

El año 2001 representa un referente temporal fundamental y enmarca la última reforma constitucional en materia indígena. Las modificaciones constitucionales relacionadas con los derechos y cultura indígenas de ese año, tuvieron impacto en los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución;<sup>12</sup> el debate se había gestado desde años atrás, tanto en el ámbito legislativo, en los medios de comunicación social, así como en diversos sectores de la sociedad civil, incluso, en el seno de las propias comunidades indígenas.

Esas modificaciones se desarrollaron, en esencia, en torno a los temas siguientes:

- a) La proscripción de la discriminación en el artículo 1º, entre otros, por origen étnico o nacional y condición social.
- b) El establecimiento en el artículo 2º, de los derechos y prerrogativas indígenas, colectivas e individuales (acceso a la jurisdicción del Estado, autonomía, deber de las autoridades de los tres niveles de gobierno, elección de autoridades por usos y costumbres, etc.), con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación.
- c) La derogación del primer párrafo del artículo 4º, que establecía un principio de reconocimiento de los pueblos indígenas y de la composición multicultural de la nación mexicana, aspecto que se trasladó al artículo 2º.

---

<sup>12</sup> Decreto por el que se aprueba y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución, publicado en el DOF, 14 de agosto de 2001. Es referente para entender el artículo 2º de la Constitución el comentario de GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo I, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Miguel Ángel Porrúa, México, 2012, págs.456-486.

- d) La adición al artículo 18, relativa a la obligación del Estado de permitir a todas las personas, no sólo a los indígenas, privadas de su libertad, que cumplan su pena en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.
- e) La adición al artículo 115, en el sentido de que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, puedan coordinarse y asociarse como previniera la ley.

El contexto histórico, social y jurídico que enmarcó la discusión de esas modificaciones constitucionales, produjo insatisfacción de algunos sectores participantes, principalmente, los propios pueblos y comunidades indígenas.

Las posturas base de ese diferendo eran divergentes, unas sostenían que las modificaciones constitucionales tenían graves defectos; y otros destacaban sus bondades, sobre la base de que los nuevos preceptos habían dejado abierto el debate en el tema, al remitir su desarrollo legal a las constituciones y leyes locales, lo que, de hecho, suponía que desde esta instancia se podía ampliar los derechos y prerrogativas en favor de los pueblos y comunidades indígenas.

Con motivo de dichas modificaciones, más de 300 municipios del país mayoritariamente indígenas, plantearon demandas de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reclamando tanto aspectos procedimentales (falta de quorum en la aprobación de las legislaturas estatales), así como el contenido mismo de la reforma, entre otros, la modificación que hacía del estatuto jurídico a partir del cual ya se habían organizado algunas comunidades indígenas. Al respecto, ese Tribunal Constitucional resolvió desechar las demandas argumentando que no era competente para revisar el proceso de reforma constitucional realizado por el Constituyente Permanente, por su carácter de órgano soberano; otros interesados, agotaron la cadena

impugnativa contra dichas reformas vía juicio de amparo, sin éxito en sus pretensiones.<sup>13</sup>

Al margen de esas posturas y la judicialización de las modificaciones referidas, éstas propiciaron un cambio en el sistema constitucional mexicano, al hacer una especial mención en el texto de la Carta Magna de los derechos y cultura indígenas, con la finalidad última de reivindicar ese sector social que tradicionalmente ha tenido un rezago en el acceso al desarrollo político, económico y social del país. Así, el nuevo marco constitucional procura dejar atrás, entre otras situaciones, la opresión, la discriminación, la desigualdad, las limitaciones a su autonomía personal, la subrepresentación política, al tiempo de reconocerle su capacidad material y jurídica para ejercer su autonomía y autodeterminación, sustentada en sus identidades culturales.

Los derechos y cultura indígenas reconocidos constitucionalmente desde 2001, han evolucionado hasta la fecha. Los órganos judiciales participan activamente dentro de este propósito, maximizando sus derechos y prerrogativas en la lógica del Estado democrático de derecho, garantizando el acceso pleno a la jurisdicción y el pleno disfrute de aquellos.

La Novena y Décima época de la jurisprudencia mexicana, reportan distintos parámetros de protección a los indígenas, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución, destacando los instrumentos jurídicos que tienen un impacto procesal y sustantivo que, en suma, materializan el debido proceso y las garantías de protección judicial respecto de todos los actos de juzgamiento, entre otros, penal, civil, agrario y administrativo.

---

<sup>13</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sin analizar el fondo de los casos, así ilustra la publicación: AGUILAR ORTIZ y JULIÁN SANTIAGO, José Juan, *Derechos de los pueblos indígenas, acceso a la justicia y discriminación*, en Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los derechos humanos, recopilación de ensayos, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, México, 2011, págs. 747-778.

La actividad de los jueces se ha realizado a partir de premisas interpretativas que han posibilitado el acceso a la jurisdicción del Estado y a la justicia, superando los obstáculos formales y materiales que, a partir de criterios restrictivos o de estricto derecho, pudieran significar una limitación o restricción de las garantías consagradas en el artículo 17 de la Constitución.

## **2. La jurisdicción electoral y los parámetros de los derechos humanos**

Las modificaciones al artículo 2º de la Constitución en 2001 cambió el modelo constitucional establecido desde el siglo XIX, dando lugar el surgimiento de nuevas bases para configurar el nuevo Estado constitucional del siglo XXI, incorporando el principio de la diversidad cultural como fundamento de la sociedad, del Estado y del derecho, con perspectiva pluricultural y democrática.

El TEPJF, como órgano especializado en la materia, por mandato constitucional, desde un principio asumió esa vertiente del derecho y, por ende, un rol de importancia en materia de tutela y protección de los derechos político electorales de los indígenas, construyendo una línea de interpretación *garantista* y *antiformalista*, con independencia de que la elección o el derecho motivo de controversia, derivara o no del sistema de usos y costumbres o a través de partidos políticos.

Al resolver los casos electorales puestos a su conocimiento, el TEPJF ha buscado armonizar el modo o el pensamiento de la comunidad o pueblo indígena con la legislación positiva en general. Es decir, al juzgar cada caso en esa materia, ha tomado en cuenta sus prácticas tradicionales, además, aspectos fácticos como el grado de marginación cultural, los usos y costumbres, así como el estado de indefensión en que se encuentran; buscando también alcanzar ese propósito, por una parte, a través de defensores especializados y traductores que conozcan su lengua, incluso, a través de la comparecencia de figuras jurídicas como el *amicus curiae* -amigo de la Corte o del Tribunal- y por la otra, asumiendo a plenitud el

principio de suplencia de agravios y pruebas, sin que ello pueda implicar transgresión al equilibrio procesal de las partes que debe existir en todo proceso. Su jurisprudencia<sup>14</sup> ha evolucionado dentro de estos postulados.

En este tipo de casos, el juez se constituye en un auténtico director del proceso judicial, sin más limitaciones que la causa de pedir, la equidad procesal y el principio de imparcialidad.

En materia electoral cada día es más robusta la labor para armonizar la aplicación de la norma constitucional y el sistema de usos y costumbres de pueblos y comunidades indígenas y, con mayor intensidad, posterior a la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual obliga a los tribunales, en ejercicio de su jurisdicción a considerar los instrumentos internacionales relativos a este tema.

Una comunidad o pueblo indígena perteneciente a un municipio propio de una entidad federativa que, ordinariamente, ha elegido sus autoridades a través del sistema de partidos políticos, se encuentra legitimada para solicitar la realización de elecciones por el sistema de usos y costumbres.<sup>15</sup> En el caso, el TEPJF resolvió que el pueblo de Cherán, previa consulta hecha por la autoridad administrativa electoral, tenía derecho para cambiar su sistema de elecciones.

Cabe decir que las controversias de naturaleza jurisdiccional relacionadas con derechos político electorales que involucran procedimientos y prácticas tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, en la lógica de los derechos humanos, se deben resolver de conformidad con aquellos, por ser parte

---

<sup>14</sup> La jurisprudencia y tesis electoral indígena actualizada se logra ver en la publicación: *La Creación jurisprudencial* y, en la obra: OROZCO HENRÍQUEZ los criterios anteriores a 2006. *Ob. cit.*

<sup>15</sup> Sala Superior del TEPJF, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-9167/2011, caso *Rosalba Durán Campos y otros vs Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán*, sentencia de 2 de noviembre de 2011, mejor conocido como caso Cherán.

de esa colectividad de la cual provienen las partes litigantes y, por ende, comprendidas en el mismo sistema jurídico.

Los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, gozan de los derechos humanos, forman parte de su entidad jurídica, y el Estado mexicano, a través de sus autoridades y niveles de gobierno, están compelidos a hacerlos posibles, eliminando los obstáculos que pudieran significar una restricción o limitación en el acceso a la jurisdicción estatal en su sentido amplio, así como al ejercicio pleno de aquellos derechos.

Los artículos de la Constitución<sup>16</sup> establecen parámetros que permiten vislumbrar la tutela y protección de los derechos humanos en general y hacen un reconocimiento especial respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad última de concretarlos en todos los ámbitos de su interacción individual y colectiva.

Se consideran como parámetros de los derechos humanos, entre otros, los siguientes:

- a) Todas las personas, en condiciones de igualdad, deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías previstas para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que la misma señala.
- b) La referencia a los tratados debe entenderse que se alude a los instrumentos internacionales, pues éstos constituyen un concepto más amplio y permite la recepción de los derechos humanos consagrados en documentos que podrían escapar del contenido de los tratados, por

---

<sup>16</sup> Artículo 1º y 2º, apartado A, fracción VIII; 17, párrafos primero y segundo, y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución.

ejemplo, las convenciones, opiniones consultivas y declaraciones, así como los protocolos e informes, de carácter internacional.

- c) La regla de interpretación es aquella que se haga de conformidad con la Constitución y los estándares internacionales de la materia, favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, esto es, bajo el principio *pro persona* o *pro homine*.
- d) Las autoridades, sin importar su nivel jerárquico y ámbitos de competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, siendo suficiente para este efecto, que aquellas tengan facultades de decisión y puedan vulnerar la esfera jurídica de las personas.
- e) El Estado en su sentido amplio deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
- f) Se prohíbe toda conducta de acción u omisión que implique discriminación motivada, entre otras, por origen étnico, la condición social o cualquier otra que vulnere la dignidad humana o bien tenga por objeto anular o restringir los derechos y libertades de las personas.
- g) El reconocimiento y garantía de acceso pleno a la jurisdicción del Estado. Para garantizar este derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.
- h) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- i) Las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Esos parámetros constituyen estándares mínimos de protección de pueblos y comunidades indígenas, así como las personas que los integran, en su vertiente electoral, además, enmarca la regla de acceso a la jurisdicción del Estado por parte de ellos, un elemento sustancial que introdujo la reforma de 2001 en el artículo 2º, apartado A, numeral VIII, de la Constitución, de la forma siguiente:

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificaciones culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Ese reconocimiento y garantía del derecho a la jurisdicción del Estado, hasta la fecha ha tenido un desarrollo jurisprudencial importante en materia de justicia electoral y continuará esa ruta, en la medida que los estándares mínimos de protección sigan siendo el punto de partida para desarrollar ese derecho, propio de un Estado democrático, pluricultural e incluyente.

### **3. El control judicial electoral**

El diseño del sistema jurisdiccional mexicano en materia política electoral, obedeció la lógica de los tribunales especializados, cuya evolución orgánica ha sido progresiva, primero como Tribunal de lo Contencioso Administrativo Electoral (1987), el cual se transformó como Tribunal Federal Electoral (1990) y, finalmente, como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996).

Ese modelo evolutivo, por disposición constitucional, fue reproducido a nivel local. Significó para México dejar atrás el sistema tradicional de autocalificación de las elecciones, clásico y predominantemente político, el cual, en la actualidad y a partir de experiencias comparadas, se puede catalogar como una práctica incompatible con la democracia y con el Estado constitucional de derecho.

La historia registra<sup>17</sup> que la resolución de conflictos electorales de carácter jurisdiccional tiene antecedentes relativamente recientes. La jurisdiccional mexicana ordinaria desde 1917 se encargó de hacerla de lado.

La génesis de la jurisdicción electoral en México, ejercida a través del TEPJF, se explica a partir de las luchas democráticas en todas las latitudes de expresión social, política y económica, las cuales orillaron al sistema mexicano implementar acciones serias para encauzar la justicia electoral al marco constitucional y legal, a través de un tribunal especializado, autónomo e independiente.

La expresión última de desarrollo institucional de esa jurisdicción ha sido su incorporación al Poder Judicial de la Federación (1996), con la cual se blindó sus atribuciones con las garantías de independencia y autonomía propias de un Estado constitucional y democrático.

---

<sup>17</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral*, en Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Agencia Española de Cooperación Internacional, Tomo II, Costa Rica, 2000, pág. 757, este autor reseña la experiencia histórica comparada de la jurisdicción electoral: **a)** En Gran Bretaña, en los orígenes del parlamentarismo a principios del siglo XV, estuvo a cargo del Canciller y contaba con facultad para modificar el escrutinio electoral, potestad que el Parlamento revocó en 1604 y en 1868 reinstaló esa facultad de los jueces para dirimir los conflictos electorales; **b)** La Constitución de Austria de 1920 estableció la jurisdicción constitucional para resolver sobre la validez de las elecciones; **c)** En Francia y España, 1958 y 1978, se otorgaron facultades al Consejo Constitucional y al Tribunal Constitucional, respectivamente, para resolver en última instancia las controversias electorales; **d)** En Alemania se reconoció el sistema mixto, político y jurisdiccional constitucional, al existir la posibilidad de impugnar la calificación de la elección hecha por el Parlamento a la Corte Constitucional; **e)** En Canadá se concedió a la jurisdicción ordinaria dirimir conflictos de carácter electoral; **f)** En las primeras décadas del siglo XX en Latinoamérica empezaron a emerger tribunales electorales especializados, formando parte del Poder Judicial o del contencioso administrativo, destacan como precursores Uruguay (1924) y Chile (1925).

Conforme a la redacción constitucional,<sup>18</sup> el TEPJF es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

La función jurisdiccional del TEPJF implica conocer y resolver litigios relacionados con un amplio abanico de derechos político electorales, los cuales, en la actualidad, se encuentran desarrollados ampliamente a través de la jurisprudencia, en sus diversas vertientes, a la luz de los demás derechos de igual categoría (votar y ser votado, de reunión, de asociación, acceso a la información, de petición, libertad de expresión, entre otros).

La actividad jurisdiccional electoral, de forma preponderante, tiene la responsabilidad de garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a la Constitución y las leyes, y por ende, a los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.<sup>19</sup> Durante el desarrollo de un proceso electoral constitucional, en todas sus etapas, se deberán observar esos principios, en caso contrario, los actos y resoluciones son justiciables a petición de parte, sin perder de vista que el carácter litigioso de lo electoral, hace que su naturaleza sea de tipo político.

Ese tipo político fue lo que mantuvo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación alejada de la posibilidad de juzgar casos relacionados con dicha materia. Así se constata de la Primera a la Octava época jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación.<sup>20</sup> Incluso, esa consideración fue armónica con la doctrina que sostenía la conveniencia de mantener una distancia entre la política y el Poder Judicial, para evitar que se dañara la judicatura al verse inmersa en las luchas políticas partidistas

---

<sup>18</sup> Artículo 99, primer párrafo, de la Constitución.

<sup>19</sup> Artículo 41, base III, apartado D, numeral V, primer párrafo, de la Constitución.

<sup>20</sup> Las épocas de la jurisprudencia corresponden al Primer Periodo: la Jurisprudencia histórica. - Primera a la Cuarta épocas (3 de octubre de 1870 a 1914; el Segundo Periodo: la Jurisprudencia aplicable: Quinta a la Décima épocas (1 de junio de 1917 a la fecha), esta información se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página electrónica: [https://www.scjn.gob.mx/libreria/Documents/AcuerGralesJurisdicPermVig/Anexo-AGP\\_9\\_11.pdf](https://www.scjn.gob.mx/libreria/Documents/AcuerGralesJurisdicPermVig/Anexo-AGP_9_11.pdf)

en perjuicio de su función sustancial relativa a la resolución técnica jurídica de litigios propios de su competencia.<sup>21</sup>

El argumento esencial que introdujo la Suprema Corte para hacer de lado el conocimiento de litigios relacionados con lo político, fue que una decisión en esa materia implicaba una determinación política, la cual por una parte podría trastocar la independencia y autonomía tanto del órgano como del juzgador, y por la otra, que los juicios judiciales ajenos de lo electoral no se debían contaminar de la política.

En ese contexto ¿Los jueces constitucionales deben participar en decisiones político electorales? La respuesta que se considera correcta es afirmativa, sólo que los jueces en esta disciplina deben contar con un blindaje particular en rubros específicos relacionados con las garantías judiciales, un reforzamiento constitucional y legal, de manera que eviten acciones invasivas tendientes a deslegitimar sus decisiones.

Además, la ética del juez electoral debe ser de un tamiz de blindaje personal extraordinario, en la medida que su decisión en torno a un tema electoral pone en juego intereses que le son ajenos a la justicia, pero que pueden comprometer seriamente la objetividad, imparcialidad e independencia del juzgador.

En la actualidad, no se puede prescindir del juez constitucional electoral, en él se sustenta y consolida la legitimación democrática. Una estructura democrática se sustenta en las elecciones y los litigios que surjan en torno a ellas ameritan una debida resolución; una decisión errónea puede deslegitimar incluso el sustento mismo del sistema y de la autoridad electa.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ob. cit.* OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Justicia electoral*, pág. 757. Además, el criterio de que la política y la judicatura deben mantener una distancia ha sido analizado ampliamente por GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016.

<sup>22</sup> Por ejemplo la Sala Superior del TEPJF, al calificar la elección presidencial de México en 2006, destacó en su decisión que el entonces Presidente de la Republica había intervenido en el proceso electoral, pero que no había sido determinante para anular la elección, lo anterior se puede constatar en la publicación: *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los*

El derecho comparado enseña que existe convicción generalizada de la necesidad de un control judicial electoral a través de los jueces constitucionales.<sup>23</sup> Este control impera en países que han adoptado la forma de Estado democrático de derecho, caracterizado, entre otros, por el reconocimiento del sufragio universal, el cual ha dado lugar a que el proceso electoral dejara de ser controlado por una clase social o política en el parlamento. El control judicial ha tenido relevancia en los periodos de transición hacia el sistema democrático, la cual ha significado la ruptura del sistema autoritario anterior y garantizar en la nueva etapa la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Europa después de la Segunda Guerra Mundial también transitó por esa ruta; América Latina, tras la instauración de modelos democráticos en los países del Este, siguió el ejemplo de Europa.<sup>24</sup> En ese contexto, tribunales con jurisdicción ordinaria especializada -constitucional y supranacionales (Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos)- realizan control judicial político electoral.

Algunos analistas son escépticos sobre el rol de los jueces y defienden una sociedad sin tribunales, incluso, levantan su voz inconformes respecto de la judicialización de la política y de lo electoral; por ejemplo, Jeremy Waldrón

---

*Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, 2006*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, págs. 415 y 421. Esta apreciación de la Sala no ha sido superada y, a partir de ella, entre otros aspectos, se cuestionó la legitimidad del Presidente Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>23</sup> El rol del juez y democracia ha sido analizado por: SAGER, *Lawrence G., Juez y democracia, una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, estudio introductorio de Víctor Ferreres Comella, Marcial Pons, Madrid, 2007. Incluso, la doctrina generalizada reciente ha subrayado la relevancia del juez constitucional en la justicia electoral, basta leer el contenido temático de la obra: *El juez constitucional en el siglo XXI*, FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MOLINA SUÁREZ, César de Jesús (Coordinadores), tomos I y II, Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009; también la doctrina está convencida del papel de los tribunales constitucionales en la consolidación de la democracia, la interpretación de la Constitución y los riesgos de la judicialización de la política, ello se constata en la obra: *Tribunales Constitucionales y consolidación de la democracia*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008.

<sup>24</sup> DELGADO DEL RINCÓN, Luis E., *La resolución de los conflictos electorales*, en Cuadernos y Debates, Paloma Beglino Campos y Luis E. Delgado del Rincón editores, número 200, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2010, pág. 14.

sostiene que el giro de los Estados democráticos hacia el establecimiento de sistemas de control judicial es un error; refiere que si la ciudadanía se considera persona con derechos, se debe evitar la intervención judicial en su vida política en nombre de los derechos.<sup>25</sup>

El control judicial electoral encomendado a los jueces en México es de reciente introducción (1996) y, responde a la transición política que vive este país a la luz del proceso democrático por el que transita.

La evolución orgánica de la justicia electoral en México se puede ubicar en tres momentos emblemáticos, de manera dinámica y progresiva, no como resultado de una vocación institucional, sino característica de una democracia en ciernes: primero, fue Tribunal de lo Contencioso Electoral; luego, Tribunal Federal Electoral y, ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>26</sup> Ello, se explica a partir de la conveniencia de otorgarle al órgano judicial electoral herramientas jurídicas firmes que permitieran poner fin a las controversias electorales a través de sentencias vinculantes, definitivas e inatacables, emitidas por el TEPJF, a través de la Sala Superior y salas regionales, al conocer y resolver los diversos medios de impugnación electoral.

A este Tribunal, desde su génesis como órgano jurisdiccional especializado en la materia,<sup>27</sup> el Constituyente Permanente le otorgó competencia para dirimir conflictos político electorales. Para este efecto, previno que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales,

---

<sup>25</sup> *Ob. cit.*, SAGER, págs.198-199.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987, entonces la crítica señaló que el *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, no era un verdadero tribunal, porque no decidía controversias, sin embargo, su existencia significó un intento primario de encauzar el fenómeno contencioso político-electoral al campo estricto del derecho. El *Tribunal Federal Electoral*, 1990, como máxima autoridad electoral y única competente en materia contencioso electoral federal, sustituyó al tribunal citado en primer lugar, finalmente, el TEPJF *del Poder Judicial de la Federación*, (1996), como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia, desplazó al tribunal citado en segundo orden. Lo anterior, se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página electrónica: [www.trife.gom.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral](http://www.trife.gom.mx/acercate/historia-del-tribunal-electoral)

<sup>27</sup> Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, en el que se publicó la reforma al artículo 41, Base IV, de la Constitución.

se establecería un sistema de medios de impugnación en los términos de la Constitución y la ley, que el sistema daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizaría la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, en los términos del artículo 99 de la propia Constitución.

La interposición de los medios de impugnación constitucionales y legales, desde entonces dispuso el precepto constitucional que no produciría efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. Por su parte, el artículo 99 precitado dispuso que al TEPJF le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable lo siguiente:

- a) Las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores.
- b) Las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Esta Sala, ordenó el Constituyente, realizará el cómputo final, la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios y resolver las controversias; además, que sean determinantes para el desarrollo o los resultados del proceso electoral, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y previa a la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.
- d) Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos de la Constitución y de la ley.
- e) La determinación e imposición de sanciones en la materia electoral.

Conforme a ese parámetro constitucional de competencia del TEPJF, se diseñó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>28</sup> reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución, la cual introdujo los medios de defensa acorde con los presupuestos de procedencia y legitimación de las partes procesales en cada caso.

El artículo 3, párrafo 2, de la Ley citada reconoce que el sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral federal.
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral federal.
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, medio de defensa exclusivo del ciudadano (juicio de amparo electoral).
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas.

Esta misma legislación, en su artículo 12 dispone quiénes tendrán legitimación o capacidad jurídica para instar el medio de impugnación correspondiente, a saber:

- a) El actor, quien estando legitimado lo presente por sí mismo o por conducto de su representante.
- b) La autoridad responsable o el partido político que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.
- c) El tercero interesado, que es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, con

---

<sup>28</sup> *Ob. cit.* Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 1996.

interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

La regulación procesal aludida, en cada apartado detalla la calidad de los interesados para considerarlos legitimados en el medio de impugnación, esto es, según el presupuesto jurídico en que se sitúan.

Cabe destacar que la reforma política electoral de 2014<sup>29</sup> introdujo la creación de dos nuevas salas regionales y una sala regional especializada, todas del TEPJF, además, diseñó un nuevo medio de impugnación denominado *recurso de revisión del procedimiento especial sancionador*, competencia de la Sala Superior, el cual es procedente contra la resolución de la sala especializada relativa a la medida cautelar, así como la determinación de desechamiento de una denuncia emitida por el órgano administrativo electoral federal.

El control judicial en materia electoral opera orgánicamente a través de las salas del TEPJF, integrado por jueces constitucionales autónomos e independientes e instrumentalmente, mediante distintos medios de impugnación que, para su funcionalidad, deberá atender la naturaleza del acto o resolución que se controvierte y, en virtud de esto, reconocer la legitimación de las partes procesales en el litigio.

Dentro de ese diseño orgánico e instrumental convive la impugnación y resolución electoral relacionadas con derechos y prerrogativas de pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, es decir, disponen también de esos medios de defensa para demandar la tutela y protección de sus derechos, sin considerar la norma un trato especial de protección a favor de ellos.

---

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014; artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y conforme al artículo segundo transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en esta misma fecha, las dos salas regionales iniciarán sus actividades en el mes de septiembre de 2017 y la sala regional especializada inició sus funciones antes del inicio del proceso electoral federal 2014-2015.

#### 4. La población indígena y elecciones por usos y costumbres

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía<sup>30</sup> realiza el censo de población y vivienda en México cada diez años, el último se hizo en 2010.<sup>31</sup> En este censo el INEGI reportó<sup>32</sup> que el Estado mexicano se integraba con una población indígena estimada en 15.7 millones de personas, es decir, aproximadamente el 11.8% de su población total nacional; se estimó que 6.6 millones hablaban alguno de los 59 diferentes idiomas tradicionales y se caracterizaban por conservar sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, de administrar justicia, de elegir sus autoridades, de organizarse para el trabajo y para identificarse a sí mismos como indígenas.

A propósito del día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto), el 5 de agosto de 2016 el INEGI presentó la estadística nacional 2015<sup>33</sup> con la información siguiente:

- a) El 6.5% de la población mexicana habla alguna lengua indígena.
- b) Hay 494 municipios donde más del 40% de sus habitantes son hablantes de lengua indígena y sólo en Oaxaca hay 245 municipios en esta situación.
- c) De la población que habla lengua indígena, 13 de cada 100 sólo puede expresarse en su lengua materna.
- d) El 15.1% de esta población indígena en 2015 no estaba afiliada en alguna institución de salud.
- e) La mitad de las mujeres indígenas no utilizaron método anticonceptivo en su primera relación sexual por desconocimiento.

---

<sup>30</sup> En lo sucesivo: el INEGI.

<sup>31</sup> Lo señalado se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página electrónica: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/censos/scgpv\\_11.asp](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/censos/scgpv_11.asp)

<sup>32</sup> El dato estadístico se consultó el 1 de noviembre de 2016, en la página electrónica: <http://www.cdi.gob.mx/programas/2014/programa-especial-de-los-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf> y <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2012/02/28/en-el-pais-15-7-millones-de-personas-se-consideran-indigenas-inegi>

<sup>33</sup> La información detallada se puede ver en la página de internet [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf), consultada el 25 de octubre de 2016.

- f) El 32.2% de las mujeres hablantes de lengua indígena que trabajan lo hacen por su cuenta.

La estadística<sup>34</sup> indica que en la Encuesta Intercensal 2015, en México, había 7,382, 785 personas de 3 años y más de edad que hablan alguna lengua indígena, lo que representa el 6.5% del total nacional; el 51.3% son mujeres y 48.7% hombres; hay 95 hombres por cada 100 mujeres; el 45.3% de la población que habla lengua indígena tiene menos de 30 años, poco más de la mitad (50.9%) de la población total del país se encuentra en ese rango de edad. La información antes ilustrada evidencia que la población indígena con sus particulares condiciones culturales es creciente, por lo que cabe considerar que el registro del censo de 2010, a la fecha, es mayor.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>35</sup> señala que los indígenas mexicanos están en un estado de precariedad, debido al rezago prevaeciente en sus condiciones de vida en materias de educación, acceso a los servicios de salud y a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación.<sup>36</sup> Por ello, las políticas públicas se han dirigido a atender estos rubros con genuino interés social de gobierno, sin perder de vista que, en ocasiones, han sido utilizados con fines político electorales.

La Constitución autoriza a los pueblos y comunidades indígenas elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno a nivel municipal, es decir, que la elección de cargos municipales se realice con base en los procedimientos de decisión ancestralmente utilizados por las poblaciones indígenas locales, uno de ellos conocido como derecho indígena de "usos y

---

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> En lo sucesivo: el CONEVAL.

<sup>36</sup> La información se verifica en la página de internet:

[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/POBRE\\_ZA\\_POBLACION\\_INDIGENA\\_2012.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBRE_ZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf) , págs. 98-107, consultada el 25 de octubre de 2016.

costumbres",<sup>37</sup> el cual, consiste en un sistema normativo interno, preponderantemente oral y práctica reiterada, que ha evolucionado desde tiempos precolombinos y existe interés del colectivo de preservarlos como parte de su cultura e identidad propia del pueblo o de la comunidad.

El Estado de Oaxaca cuenta con una amplia presencia indígena, se integra con un total de 570 municipios<sup>38</sup> y representa el 23% de municipios a nivel nacional. De ese total, 418 municipios se gobiernan bajo el régimen de normas del derecho consuetudinario y 152 por el sistema de partidos políticos.<sup>39</sup> Lo anterior, evidencia que el reconocimiento de ese sistema y de las instituciones tradicionales indígenas, muchas de las cuales son una realidad indudable, han tenido avances progresivos en México en los últimos años, en tanto que su desarrollo no contravengan los principios democráticos consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos.

En México existen 2,456 municipios,<sup>40</sup> en 803 la población indígena es de más del 30%,<sup>41</sup> la cual tiene importantes implicaciones para el peso electoral y cultural,

---

<sup>37</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011, esta publicación desarrolla, entre otros, los derechos político indígenas de Oaxaca, así como el sistema electoral por usos y costumbres. Ver también, *Género, indígenas y elecciones*, en IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales\_Electorales, Memoria, Morelia, Michoacán, México, 2003; FLORES CRUZ, Cipriano, *El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca*, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo 1, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, págs.239-254; RECONDO, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 17, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013; y RAMÍREZ BARRIOS, Fernando, *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*, Temas selectos de Derecho Electoral, número 39, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

<sup>38</sup> La información expuesta en este apartado se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página electrónica:

[http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=20](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=20)

<sup>39</sup> La referencia que se menciona se constató el 1 de noviembre de 2016 en la página web: <http://ieepco.org.mx/transparencia>

<sup>40</sup> La cita indicada se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

especialmente, en cuanto a las candidaturas y ejercicio de las autoridades municipales, incluso, para sus formas de elección.

El mandato constitucional en materia de participación y representación política de los indígenas, conforme a sus tradiciones y normas internas, se circunscribe al ámbito municipal. En aras de la soberanía de los Estados prevista en el artículo 41 con relación al diverso 116 de la Constitución, como ya se dijo, se dispone como facultad exclusiva de las legislaturas locales reconocer y regular la observancia de las formas de participación y representación política de los indígenas.

El hecho de que en materia de democracia electoral indígena por usos y costumbres, sea competencia exclusiva de las legislaturas locales, ha propiciado que la geografía jurídica estatal tenga desarrollos normativos diferenciados, no obstante, el reconocimiento constitucional desde 2001 respecto de elecciones bajo el sistema de normas, procedimientos y prácticas tradicionales, el problema principal radica en su falta de implementación a través de su instrumentación real y objetiva.

Existen entidades con alto grado de población indígena, sin embargo, el sistema electivo que prevalece para elegir sus autoridades es el de partidos políticos, sin considerar como opción el de usos y costumbres y mucho menos el de candidatura independiente. Lo anterior, se explica por esa falta de regulación normativa o bien por el desconocimiento existente respecto a la posibilidad de cambiar el sistema de elección, aun ante esa omisión legislativa.

La literatura jurídica electoral, con excepción del Estado de Oaxaca, no registra las actividades legislativas que se están realizando en los estados de la Federación con población preponderantemente indígena, en los que no se reconocen usos y costumbres electorales.

---

<sup>41</sup> La nota que se consulta se verificó el 1 de noviembre de 2016 en la página: [http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)

Lo anterior hace patente, en principio, que la sociedad ha hecho de lado el debate intenso que originó la reforma al artículo 2º constitucional en 2001, entre otros temas, los relacionados con el reconocimiento a las elecciones mediante usos y costumbres indígenas.

Así, en tanto subsista ese aplazamiento normativo, la participación política y acceso a los cargos públicos de los indígenas se encuentra en la misma situación de involución, sin que ello obste para que como ciudadanos no tengan interés en intervenir en ese tipo de espacios, pues, los partidos políticos tienen monopolizado ese espacio de acceso al poder público. Los partidos son los instrumentos naturales de postulación y, los foros de discusión y debate, por lo que estarían obligados a canalizar ese interés de la ciudadanía.

El abandono legislativo estatal en materia de elecciones por usos y costumbres, se explica preponderantemente por la falta de una regulación legal por la cual se pueda materializar dicho sistema electivo, si bien algunas constituciones locales se perfilan hacia esa dirección, el legislador está en falta al no haber reglamentado ese aspecto, subsistiendo el monopolio de la elección vía partidos políticos, por ejemplo, en Chiapas, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Campeche, entre otros.

## **5. Los partidos políticos garantes de la representación indígena en la génesis de una Constitución**

Sartori ha señalado que un partido político es “cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos;”<sup>42</sup> Duverger, por su parte, ha dicho que es una comunidad de una estructura particular, caracterizada principalmente por las relaciones internas entre los miembros de una comunidad.<sup>43</sup> Un partido político es

---

<sup>42</sup> SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

<sup>43</sup> DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

una organización de la ciudadanía, propio de un sistema democrático, que tiene como objeto ejercer el poder público, organizar la sociedad y el Estado con base en su ideología y la propaganda social que postula.

El concepto de partido político es coincidente al existente en la legislación latinoamericana,<sup>44</sup> al reconocer el valor de las instituciones para el sistema democrático, que la representación popular se ejerce por ese medio, además, que asegura la existencia y participación de organizaciones políticas y de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En México, el artículo 41, numeral I, de la Constitución, dispone que los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, observando para ello las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

La Constitución reconoce como principio la equidad de género y, sobre este tópico, el TEPJF ha desarrollado basta jurisprudencia<sup>45</sup> relacionada con elecciones federales, estatales y municipales, definiendo en forma objetiva los alcances de la previsión constitucional, a que ese principio se observe tanto vertical y horizontal.

Ese precepto constitucional hace mutis respecto el deber y forma de garantizar el derecho a ser votados de los ciudadanos indígenas a los cargos de elección popular, quienes, por su condición social, ameritaría concederles algún tipo de

---

<sup>44</sup> BARREIRO, Line y SOTO, Lilian, *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal*, en *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Compiladores), Política y Derecho, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 2007, págs.590-594.

<sup>45</sup> *Ob. cit.* La creación jurisprudencial.

medida compensatoria, con el objeto de tutelarles su derecho a participar en los órganos de deliberación y decisión del Estado.

Sirve en el caso como ejemplo el criterio útil y evolutivo que sostuvo la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación, expediente SUP-RAP-71/2016 y acumulados, en el sentido de que en la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se debía tomar en cuenta a mujeres y **hombres migrantes indígenas**, mismos que se han desplazado de diversos Estados de la República en busca de mejores oportunidades laborales, de estudio o condiciones de vida, para lo cual han convivido dentro de un contexto de exclusión y retos para su permanencia y sobrevivencia.

La sentencia aludida se detiene en analizar, cuál de las dos vías de acceso a la Asamblea Constituyente es la más viable, a través de la candidatura independiente o partidos políticos.

En cuanto a la primera opción, el TEPJF razonó la imposibilidad material existente para que el aspirante indígena presente la firma de apoyo de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de los registrados en la lista nominal de electores de la entidad (7,366,747), por lo que debía recabar 73,667 firmas, el cual se traduciría en una carga con gran dificultad para cumplirla debido a diversos factores, a saber:

- a) Los individuos indígenas que habitan la ciudad de México pertenecen a comunidades que históricamente han sido alienadas del resto de la población y, por ende, no necesariamente son conocidos ni considerados por amplios sectores de la ciudadanía, sino solamente en sus propias comunidades, las cuales, en ocasiones no alcanzan números tan amplios, como para facilitar la obtención de la cantidad señalada de firmas de apoyo; b) Por el aislamiento y discriminación al que históricamente han sido sometidos, las comunidades e individuos indígenas, puede ser gravoso y prácticamente inalcanzable para ellos, implementar los mecanismos indispensables para la obtención de un número

de firmas de apoyo como el señalado y, **c)** La representatividad que se debe garantizar responde al carácter de indígena de los aspirantes a diputados constituyentes, por lo que no resultaría proporcional, ni necesario, exigir un apoyo proveniente de personas no indígenas.

Lo anterior, aunado a que debían cumplir además otros requisitos también de mayor complejidad para las personas indígenas. La sentencia concluyó que la vía de acceso a la candidatura al cargo de diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y, con mayor posibilidad de éxito, era vía partidos políticos, en tanto constitucionalmente tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, lo anterior, tomando en cuenta que los diputados serían electos mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal, además, que los partidos políticos solicitarían el registro de 60 fórmulas de candidaturas.

En relación con esa viabilidad de los partidos políticos la sentencia razonó:

**a)** Cuentan con padrones numerosos de militantes, que representan porcentajes importantes de la ciudadanía en general; **b)** Dentro de sus bases de militantes pueden estar representados distintos estratos y grupos de la sociedad, entre ellos, las comunidades e individuos indígenas que habitan en el territorio de influencia de tales partidos políticos; **c)** Cuentan con infraestructura amplia y sofisticada, además de gozar de prerrogativas como el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación; algunos de los partidos políticos con registro oficial prevén dentro de sus reglas estatutarias, la posibilidad de competir con candidatos internos o con candidatos que no son parte de su militancia.

En función de lo anterior, el TEPJF concluyó que cada uno de los partidos políticos que postularan candidatos a diputados a la Asamblea Constituyente, debían incluir al menos una candidatura indígena, la cual debía ser colocada en el primer bloque de diez candidaturas que registraran, para ello el candidato debería además de

auto-adscribirse con esa calidad, debía representar realmente a los sectores de la sociedad, en la inteligencia de que la Asamblea Constituyente generaría las bases mínimas de convivencia pacífica, armoniosa y funcional entre los habitantes que integran una sociedad heterogénea, para gestar la Constitución de la Ciudad de México.

Es el caso que el decreto de reforma a la Constitución<sup>46</sup> no previó la acción afirmativa indígena, sin embargo, el TEPJF, a la luz de la normativa nacional e internacional, plasmó en su sentencia la posibilidad material de esa representación en el proceso de deliberación política, considerando la ruta viable, en su perspectiva, a través de partidos políticos.

La decisión es este sentido, propició la posibilidad material, real y objetiva para que los ciudadanos indígenas, por mandato judicial, participaran como diputados constituyentes, es decir, estableció que –ante el silencio de la norma- los indígenas pudieran ejercer su derecho a ser votados en un proceso electivo para integrar la Asamblea Constituyente; clarificó que a través de los partidos políticos se podía garantizar ese objetivo, al eliminar cargas que, a través de una candidatura independiente, una persona indígena le es imposible colmar y estableció la obligación de los institutos políticos de incluir al menos una candidatura indígena en el primer bloque de diez postulaciones que registraran.

Como se ve, la sentencia aludida zanja un andamiaje jurídico que el reformador de la Constitución dejó de considerar. Sin duda, este criterio representa un ejemplo de progresividad en materia de reconocimiento de derechos humanos de los indígenas a ser postulados y, a la postre, participar en el órgano deliberativo de carácter político; es una tutela judicial incluyente que se inspira en el derecho de las minorías que ancestralmente han sido discriminados o excluidos del ejercicio público.

---

<sup>46</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

En ese marco, si la redacción constitucional es enfática al establecer el principio de paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales, no existe razón jurídica para dejar de garantizar el mismo derecho para los indígenas, esto es, tutelar la postulación y representación indígena en los órganos de elección popular, máxime que, de forma expresa, señala que la nación mexicana es pluricultural basada en sus pueblos originarios y proscribela discriminación por razón de origen, etnia o condición social. Si bien algunos partidos políticos prevén en sus estatutos la posibilidad de garantizar a los indígenas el acceso a los cargos de elección popular, a través de acciones afirmativas o en su caso otorgarles participación en distritos con población preponderantemente indígena, esta circunstancia en modo alguno ha garantizado el ejercicio pleno de esos derechos, por lo tanto, tener participación en los centros de decisión y ejercicio del poder público.

Ante la falta de regulación de elecciones bajo el sistema de usos y costumbres indígenas, éstos participan en el mejor de los casos en un proceso electivo a través de partidos políticos, quienes tradicionalmente tienen monopolizado el sistema electoral; debido a esta forma de participación política, personas con aquella identidad en muy contadas ocasiones llegan a ocupar cargos de elección popular a nivel municipal, estatal o federal, más por designación de cúpulas partidistas que por el reconocimiento a su militancia.

## **6. La estadística judicial electoral indígena en general**

Los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes tienen derechos y prerrogativas político electorales, sin distinción ni limitación alguna, porque todos tienen garantizados jurídicamente la realización de sus derechos político electorales; sin embargo, en los hechos no se opera así, dado que, por su condición de minoría, ancestralmente no los han ejercido de manera plena e igual frente a la mayoría, no obstante, que son un sector poblacionalmente importante que incide electoralmente con su voto activo.

Lo anterior, a pesar del reconocimiento constitucional de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural basada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, además, de su derecho a la libre determinación y autonomía, así como a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; esto último, implica garantizarles ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.<sup>47</sup> La previsión constitucional es armónica con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos relacionados con el debido proceso y garantías judiciales que debe proporcionar todo Estado constitucional democrático, protector y garante de las minorías frente al gobierno de la mayoría.

La necesaria protección efectiva de derechos político electorales de los indígenas, individual o colectiva, ha motivado la implementación de una política judicial a partir de la remoción de obstáculos que limitan u obstruyen el acceso a la justicia para los indígenas, procurando beneficiar directa o indirectamente a este colectivo social a través de un trato diferenciado que signifique, a la postre, una mayor igualdad material.<sup>48</sup>

Para ese objeto, ha sido necesaria la intervención judicial con mayor intensidad. El TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional y órgano especializado, ha fundamentado sus sentencias con una orientación garantista –pro persona- en las que se involucran los derechos político electorales de ese gran sector de la sociedad.

---

<sup>47</sup> Artículo 2 de la Constitución.

<sup>48</sup> La política judicial con perspectiva pluricultural no es exclusiva del TEPJF, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito siguen la misma lógica al juzgar un caso indígena, principalmente, en materia penal desde la perspectiva procesal y sustantiva; en este contexto se inserta el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, *Ob. cit.*; el modelo de justicia que se comenta en la jurisdicción local es incipiente, los aportes detectables, en mi concepto, obedecen en su caso más a una visión garantista de los juzgadores que a una política judicial pluricultural.

La jurisdicción de ese Tribunal, al juzgar los casos con contenido indígena, ha optado por tomar en cuenta los principios constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin último de reivindicar los derechos de los indígenas, así como salvaguardar sus derechos político electorales fundamentales, a partir de la construcción de criterios asequibles que permitan una sentencia judicial idónea, eficaz y oportuna en la protección de esos derechos.<sup>49</sup> Lo anterior, tanto en aspectos procesales para abrir el proceso, así como al juzgar el fondo de la materia de controversia. Esto es, los criterios que ha ido definiendo a partir del caso concreto, ha sido para permitir la debida integración del proceso jurisdiccional en materia política electoral indígena.

El TEPJF desde un principio se dio a la tarea de desarrollar e instrumentar el derecho procesal y sustantivo electoral, de forma paulatina y consistente, con la mira de fortalecer una política judicial en materia indígena a través de sus sentencias y, en función de éstas, ha definido jurisprudencia o bien tesis a efecto de que jurisdicciones de igual naturaleza normen sus criterios con esa perspectiva que comprenda la remoción de obstáculos procesales, la suplencia de agravios y pruebas, las reglas probatorias flexibles, el control constitucional de usos y costumbres, la interpretación pro persona, la autodeterminación y auto adscripción, las garantías al debido proceso, aspectos que se pueden consultar en la página electrónica del TEPJF.<sup>50</sup>

La diversidad de problemáticas que sitúan a los indígenas en condiciones de desventaja se explica por razones geográficas, culturales, discriminación, pobreza, abandono, etc., por lo que resulta viable su tutela desde una perspectiva garantista, con el objeto de facilitarles el derecho subjetivo que les asiste.

---

<sup>49</sup> *Ob. cit.*, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*.

<sup>50</sup> Para este ejercicio se toma como fuente la publicación: *Democracia igualitaria. Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas*, consultada el 1 de noviembre de 2016 en la página electrónica: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Democracia%20igualitaria\\_CJSC.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Democracia%20igualitaria_CJSC.pdf)

Sin esa apertura procesal el derecho subjetivo sería un bien inalcanzable, haciendo nulo los derechos humanos que ningún estado democrático debe ignorar; en materia política electoral, los indígenas, en lo individual o bien como grupo, son parte de la dinámica y lógica democrática, por lo que los jueces constitucionales, ante los vacíos normativos, están llamados a superar a partir de cada caso los obstáculos procesales.

En materia de *sistemas normativos internos y/o usos y costumbres*, la estadística anualizada del TEPJF reporta que de 2007 al 31 de julio de 2016, resolvió **1,864** medios de impugnación; precisa el tipo de medio de defensa interpuesto, así como el sentido de su resolución, como se logra apreciar en los cuadros estadísticos que se reproducen a continuación:<sup>51</sup>

### Número de asuntos

AÑO	NÚMERO DE ASUNTOS
2007	20
2008	39
2009	6
2010	2
2011	8
2012	42
2013	35
2014	904
2015	771
2016	37
<b>Total general</b>	<b>1,864</b>

<sup>51</sup> Secretaría General de Acuerdos, Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, información recibida el 10 de octubre de 2016.

## Número de asuntos por año y tipo del medio de impugnación

AÑO	TIPO DE MEDIO DE IMPUGNACIÓN								Total general
	AG	JDC	JE	JRC	RAP	REC	RRV	SFA	
2007	6	12		2					20
2008		36		3					39
2009	2	4							6
2010		1						1	2
2011	1	2		2		2		1	8
2012	5	30		2	3	2			42
2013	6	20			1	8			35
2014	1	43		3	1	855	1		904
2015	6	576	3	2	3	178	1	2	771
2016	2	19	3	1		9	1	2	37
<b>Total general</b>	<b>29</b>	<b>743</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>1,054</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1,864</b>

AG (Asunto General)

JDC (Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano)

JE (Juicio Electoral)

JRC (Juicio de Revisión Constitucional Electoral)

RAP (Recurso de Apelación)

REC (Recurso de Reconsideración)

RRV (Recurso de Revisión)

SFA (Solicitud de Facultad de Atracción)

## Número de asuntos por año y sentido de la resolución

AÑO	SENTIDO DE RESOLUCIÓN							Total general
	ACUERDO	DESECHAMIENTO	FUNDADO	FUNDADO EN PARTE	INFUNDADO	SOBRESEIMIENTO	TENER POR NO INTERPUESTO	
2007	6	8	4	1	1			20
2008	1	16	3	1	9	9		39
2009	2	2	2					6
2010		1			1			2
2011	2	1	2		3			8
2012	15	9	8	2	5	2	1	42
2013	8	7	6	3	8	3		35

AÑO	SENTIDO DE RESOLUCIÓN							Total general
	ACUERDO	DESECHAMIENTO	FUNDADO	FUNDADO EN PARTE	INFUNDADO	SOBRESEIMIENTO	TENER POR NO INTERPUESTO	
2014	33	17	798	23	28	4	1	904
2015	184	14	13	7	11	542		771
2016	15	3	3	3	5	8		37
<b>Total general</b>	<b>266</b>	<b>78</b>	<b>839</b>	<b>40</b>	<b>71</b>	<b>568</b>	<b>2</b>	<b>1,864</b>

El Informe de Labores de 16 de octubre de 2015 a 15 de octubre de 2016 del TEPJF, reporta que en este periodo se incrementó el 25.20% de asuntos en materia indígena respecto del periodo anterior, esto es, en términos reales, 159 casos.<sup>52</sup>

Las sentencias del TEPJF contienen el compromiso garantista que ha asumido con el sector indígena de la nación mexicana, en su carácter de tribunal constitucional, garante de los derechos fundamentales.

Cada caso, refleja la implementación judicial asumida respecto de los derechos político electorales, considerando, por una parte, que no existe una ley general de carácter federal en esta materia que permita normar una decisión judicial concreta y, por la otra, que la pluriculturalidad nacional exige una justicia maximizada y robusta, en virtud del nuevo paradigma de los derechos humanos.

Llama la atención que los criterios de ese quehacer judicial iniciaron previo a la reforma de 2001 en materia de derecho y cultura indígena y, con mayor intensidad posterior a ella, lo que hace patente el dinamismo y el poder transformador del derecho como bien social, para reivindicar el de una minoría frente al de la

<sup>52</sup> El Informe de Labores citado se puede consultar en la página web: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/inform\\_labores\\_2015-2016.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/inform_labores_2015-2016.pdf)

mayoría que tradicionalmente ha monopolizado el poder público en todas sus formas de expresión.

## 7. La representación política legislativa indígena

Sartori<sup>53</sup> señala que la representación política es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar...”. Por su parte Woldenberg y Becerra<sup>54</sup> señalan que es “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes... la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno.”

La concepción de la representación política ha tenido un desarrollo histórico hasta nuestros tiempos, según el contexto histórico de la época, proyectando intereses de clase, económicos, de opiniones, grupos sociales, étnicos, etc. Rousseau<sup>55</sup> en su obra: el *Contrato Social* (1762) consideró que la representación expropiaba la voluntad del pueblo, que existía un distanciamiento entre el pueblo libre haciendo sus propias leyes y un pueblo eligiendo sus representantes para que éstos las hagan. Montesquieu, por su lado, señaló en su obra: *El Espíritu de las Leyes* (1748), que en un Estado grande era imposible que los individuos se reunieran en un cuerpo legislativo, que era fundamental “escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por sí mismos.”<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Tomo II, Los temas clásicos, Alianza Universidad, México, 1991, pág. 342.

<sup>54</sup> WOLDENBERG, José y BECERRA, Ricardo, *Representación política*, en Diccionario Electoral, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agencia Española de Cooperación Internacional, Serie elecciones y Democracia, San José, Costa Rica, 2000, pág. 1099.

<sup>55</sup> MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España, 1998, pág. 11.

<sup>56</sup> *Ob. cit.*, WOLDENBERG, pág. 1101-1102.

La idea de Montesquieu fue aceptada por los demócratas y republicanos como una alternativa de solución que hacía a la democracia practicable en grandes Estados, característico de los tiempos modernos, expresando de este modo la democracia representativa.<sup>57</sup>

Destaca Manin<sup>58</sup> cuatro elementos considerados como principios institucionales, universales y constantes de la representación política, a saber: **a)** Quienes gobiernan y quienes resultan representantes surgen de elecciones periódicas; **b)** La toma de decisiones es independiente, en principio, de la aspiración del electorado; **c)** Los gobernados pueden emitir sus opiniones sin ser sometidos por quienes los gobiernan, y **d)** Las decisiones públicas derivan de un proceso de debate. El núcleo neurálgico de la democracia representativa es la elección y el proceso electoral, lo cual implica elegir a los representantes a través del sufragio de la ciudadanía. El sistema democrático no puede prescindir de las instituciones de la representación política.

En México, señala Sonnleitner<sup>59</sup> no existe un diagnóstico detallado que permita una evaluación objetiva y sistematizada de la representación política legislativa indígena; los órganos legislativos no cuentan con estadísticas ni registros de la pertenencia indígena de sus integrantes, agrega, la dificultad del análisis surge desde el cómo identificar quién se considera y/o puede ser o es indígena.

El autor presenta un análisis empírico de la representación política legislativa indígena en las últimas décadas, principalmente, a partir de la revalorización de este sector social del pasado hacia el presente. Identifica que la representación legislativa indígena en México debe encausarse, a fin de permitir a esa minoría diseñar las leyes, intervenir en el debate nacional y en la rectoría del Estado, pero

---

<sup>57</sup> *Ibidem*,

<sup>58</sup> *Ob. cit.*, Manin, pág. 17.

<sup>59</sup> SONNLEITNER, Willibald, *La representación legislativa de los indígenas de México. De la representatividad descriptiva a una representación de calidad*, en Temas selectos de Derecho Electoral, número 32, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, págs. 13 y ss.

que esa aspiración se diluye al tratar de concretar las estrategias para reducir la sub representación en el Congreso de la Unión; lo anterior, no obstante haberse superado desde principios de 1970 el modelo de integración por *asimilación* (integrar los indígenas a la vida nacional dando los pasos necesarios para su occidentalización) impulsado por el Estado, la ampliación de los derechos culturales e indígenas mediante la firma del Convenio 169 de la OIT,<sup>60</sup> la reforma al artículo 4º de la Constitución en 1992; las modificaciones de 2001 y la creación de 28 distritos electorales federales indígenas en 2003-2004.

No obstante la dificultad existente para concretar la representación indígena, el autor citado señala que el balance es positivo, dado que en las últimas tres décadas se ha revalorado el indigenismo impulsando a su favor una mayor participación y representación equitativa en instituciones y órganos que, directa o indirectamente, influyen en su existencia y desarrollo, que existe un incremento notable de legisladores indígenas, al margen de la eficacia o no de esta representación.

Por último, dicho autor señala que la participación y representación política de los indígenas no es reciente; nadie ha calificado como gobernantes indígenas a Benito Juárez ni a Porfirio Díaz; que Manuel Gamio, aun con su postulado integracionista, abogó por la integración de los indígenas en el Congreso de la Unión.

Cabe referir que algunos partidos políticos nacionales formalmente han considerado adoptar medidas internas para promover la postulación y representación política de los indígenas en los procesos electorales federales y estatales, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en distritos con población preponderante indígena, incluso, para integrar

---

<sup>60</sup> El citado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto del mismo año.

ayuntamientos, en particular, el Partido Revolucionario Institucional;<sup>61</sup> el Partido de la Revolución Democrática,<sup>62</sup> a través de la acción afirmativa indígena,<sup>63</sup> y Movimiento Ciudadano,<sup>64</sup> sin que exista registro puntual que en los hechos así haya sido. Por otra parte, los partidos Encuentro Social, Movimiento de Regeneración Nacional, Nueva Alianza, Acción Nacional, del Trabajo, y Verde Ecologista de México, guardan silencio sobre este aspecto.

En ese contexto, con relación a la postulación y participación política, los indígenas en la actualidad conviven formalmente dentro de una coyuntura favorable respecto al reconocimiento de sus derechos electorales, gracias a la implementación de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas, las cuales, en principio y de forma aislada, se han visto materializadas en virtud de diversos litigios y la intervención del TEPJF.

## 8. Las acciones afirmativas indígenas

La participación incluyente, debe constituir un principio rector en la materia electoral. La doctrina reconoce la institución jurídica denominada: *acciones*

---

<sup>61</sup> El artículo 175 de su Estatuto, dispone: “*En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes. En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas.*” lo anterior, se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nPartidos?f=templates&fn=default.htm>

<sup>62</sup> El artículo 8, inciso g), de su Estatuto, señala: “*Las reglas democráticas que rigen la vida interna del Partido se sujetarán a los siguientes principios básicos: ...g) El Partido de la Revolución Democrática reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos.*” Así se constató el 1 de noviembre de 2016 en la página web: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nPartidos?f=templates&fn=default.htm>

<sup>63</sup> Sentencia del TEPJF, juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, casos SUP-JDC-405/2003 y SUP-JDC-488/2009.

<sup>64</sup> El artículo 45 de su Estatuto, dispone: “*Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que preconizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva.*” Así se consultó el 1 de noviembre de 2016 en la página: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll/nPartidos?f=templates&fn=default.htm>

*afirmativas*, la cual es un instrumento dirigido a garantizar en mayor medida el derecho de grupos o sectores sociales y de sus integrantes desprotegidos, los indígenas forman parte de este conglomerado social.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992) protegen los derechos de las personas reconocidas como minorías.

La tutela y protección judicial de los derechos de la minoría demanda el reconocimiento de su existencia, garantizar sus derechos a la no discriminación y a la igualdad material y la promoción de su participación en todos los espacios de la vida pública estatal.

Una minoría es:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, que se encuentra en una posición no dominante y cuyos miembros, que son nacionales del Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y manifiestan, aunque sólo sea implícitamente, un sentimiento de solidaridad para preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.<sup>65</sup>

Los pueblos indígenas son identificados como minorías con arreglo al derecho internacional. En las Naciones Unidas existen instrumentos y mecanismos específicos para proteger los derechos de esos pueblos, en tanto desean generalmente conservar y promover su identidad. Las minorías, en su entendimiento general, no tienen apego y vinculaciones ancestrales a sus tradiciones desde tiempos remotos en cuanto a sus tierras y territorios, elemento que es característico e inseparable para la auto identificación como pueblo

---

<sup>65</sup> Esa definición fue dada por Francesco Capotorti, Relator Especial de la Sub comisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en el informe E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, párr. 568.

indígena, aun cuando minorías y pueblos indígenas coinciden en demandar su derecho a que se proteja su existencia, se reconozca su identidad y participación efectiva en la vida pública, así como a que se salvaguarde su pluralismo cultural, religioso y lingüístico.<sup>66</sup>

Las acciones afirmativas tienen sustento en el principio constitucional de igualdad material con el objeto de posibilitar la igualdad sustantiva de ciertos sectores sociales vulnerables o discriminados, entre otros, los indígenas, lo anterior, conforme a los ordenamientos normativos internacionales vinculantes para México, así como el reconocimiento del derecho de las minorías para participar en la vida pública del Estado, en función de que se garantice un mínimo de candidatos para ese sector de la población.

El TEPJF ha determinado potenciar el reconocimiento y tutela del derecho que tienen los indígenas para acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad material. Al respecto, ha establecido que las acciones afirmativas favorecen su garantía de tutela de los derechos políticos vía jurisdiccional.<sup>67</sup> Lo

---

<sup>66</sup> *Los derechos de las minorías: Normas internacionales y orientación para su aplicación*, Informe HR/PUB/10/3, Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado, Nueva York y Ginebra, 2010, págs. 4-5.

<sup>67</sup> NARVÁEZ H., José Ramón, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales, Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, comentarios a la sentencia SUP-JDC-488/2009, Nota introductoria de Juan Manuel Sánchez Macías, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010. En el mismo sentido a orientado sus criterios: *Jurisprudencias números 30/2014 y 43/2014*, con rubro y texto siguientes: **ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.-** De la interpretación de los artículos 1º, párrafos primero y último, y 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, **indígenas**, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como **acciones afirmativas**, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las **acciones afirmativas** establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material. Además, **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.-** De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y

que quiere decir, que esa instancia ya ha determinado que dicha institución jurídica es aplicable.

La implementación de dicha figura permite de manera integral el ejercicio pleno de sus derechos en la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, federal y locales, así como de ayuntamientos, como medida compensatoria para contrarrestar la desventaja social y la desigualdad en la que históricamente han estado para ser postulados y ocupar cargos de elección popular.

En este contexto, si bien a la luz del principio constitucional y convencional de igualdad material, las acciones afirmativas en materia indígena pueden significar en sede administrativa y judicial un mecanismo para garantizarles su derecho a ser postulados a cargos de elección popular, y por ende, integrar el órgano legislativo correspondiente, el mismo no resulta del todo suficiente, por lo que se estima de vital importancia el diseño legislativo que posibilite a los indígenas integrar los órganos de decisión política.

En un Estado constitucional democrático, corresponde al legislador normar esa igualdad material y no al órgano jurisdiccional que, de asumirlo, en principio, estaría sustituyendo la función natural de aquél, actuación que no sería compatible con la división de poderes. Sin embargo, si la minoría indígena no encuentra

---

*5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las **acciones afirmativas** constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado. Las jurisprudencias citadas se pueden consultar en la página web: [http://intranet/IUSE/portada\\_iuse2\\_boton1.htm](http://intranet/IUSE/portada_iuse2_boton1.htm)*

garantizado sus derechos y su debida protección, se considera necesaria la actuación del juez constitucional, a través del TEPJF.

La acción afirmativa indígena es una institución dinámica en el sistema jurisdiccional electoral, en la medida que constituye un instrumento definitorio del rumbo estratégico de la política pública, con el objeto final de dar plena vigencia a los derechos humanos, entre otros, de las personas, pueblos y comunidades indígenas, tendientes a preservar las peculiaridades que los identifica.

Este tipo de acciones, para considerarlas viables, deben cumplir un objetivo constitucional legítimo con el fin último de posibilitar la igualdad real, material y estructural a través de la adopción de medidas especiales o afirmativas de equiparación.

Esto es, la aplicación del principio de no discriminación y de igualdad de acceso a los derechos, no quiere decir que se tenga que dar un trato idéntico a las personas, sino que ello debe ser sobre la base de la necesidad y legitimidad de tomar medidas especiales o afirmativas para disminuir o eliminar las condiciones que dan lugar a la desigualdad o discriminación, en el caso, el mandato deviene del artículo 2º, apartado B, de la Constitución.

## **9. La distritación electoral como modelo de participación política de los indígenas**

Con la finalidad de otorgar a los indígenas una posibilidad real de acceso a los cargos de elección popular federal, el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 2001<sup>68</sup> dispuso lo siguiente:

ARTICULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación

---

<sup>68</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 2001.

de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

En el marco del contexto que motivó las modificaciones constitucionales de 2001, el Constituyente Permanente pudo establecer un plazo perentorio para instrumentar la demarcación territorial de los distritos uninominales, sin embargo, no fue así. Además, al sujetar el mismo a un aspecto de factibilidad, dejó al libre arbitrio del operador de la norma decidir el contenido y alcance de esa posibilidad material.

En su momento el Instituto Federal Electoral implementó ese mandato constitucional, como se ilustra a continuación:

- a) El 30 de enero de 2002, determinó realizar una nueva distritación electoral federal, con el objeto de garantizar la equidad en el voto, tomando como ejes temáticos: la identidad cultural, la población, el marco geográfico y los distritos urbanos; además, en atención al artículo transitorio citado, utilizar la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el objeto de identificar los municipios y localidades con población indígena.
- b) El 15 de julio de 2004, emitió el acuerdo CG104/2004,<sup>69</sup> por el que aprobó los criterios y consideraciones operativas que se utilizarían en la formulación de los proyectos de división del territorio nacional en 300 distritos electorales federales uninominales. El acuerdo aludido señaló que, en la realización de los estudios y proyectos, se procuraría la conformación de distritos electorales con población mayoritaria indígena, preservando la integridad territorial de las comunidades.
- c) El 11 de febrero de 2005, aprobó la demarcación territorial de los 300 distritos electorales en los que se dividió el país.

---

<sup>69</sup> El acuerdo se consultó el 1 de noviembre de 2016 en el sitio web: <http://www.ife.org.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuerdos/2004/15JUL04/150704ap10.pdf>

Esta distritación federal consideró 28 distritos indígenas distribuidos de la siguiente manera:

<b>DISTRITOS ELECTORALES CON AL MENOS 40% DE POBLACIÓN INDÍGENA</b>		
<b>Entidad</b>	<b>Distrito</b>	<b>Porcentaje de población indígena</b>
Campeche	1	41.08
Chiapas	1	71.93
	2	75.08
	3	64.77
	5	72.41
Guerrero	5	83.53
Hidalgo	1	78.06
	2	45.83
México	9	53.59
Oaxaca	7	63.87
	1	40.59
	2	89.10
	4	76.86
	6	62.64
	10	42.52
	11	43.28
	5	41.56
Puebla	1	41.80
	4	80.28
	16	57.56
Quintana Roo	2	47.35
San Luis Potosí	7	74.32
Veracruz	2	73.04
	6	52.32
	18	52.16
Yucatán	5	86.13
	1	89.59
	2	59.62

Para definir esos distritos indígenas el entonces Instituto Federal Electoral unificó los municipios con población indígena que fueran contiguos, siempre que la población no excediera los límites autorizados; los municipios que no tenían continuidad geográfica participaron como unidades independientes; cada distrito electoral se integró con una media de 324,945 habitantes, y consideró municipios indígenas aquellos con 40% o más de población indígena.

Los especialistas de la materia indígena consideraron que esa distritación carecía de legitimidad, dado que, para su determinación, participaron sólo el Instituto Federal Electoral y los partidos políticos, sin que se haya realizado una consulta amplia e informada a los pueblos y comunidades indígenas directamente interesados, precisamente para garantizarles su participación política como mandató ese artículo transitorio constitucional.<sup>70</sup> Por otra parte, opositores de esa crítica señalaron que, aun cuando esa consulta se hubiera implementado, los indígenas no hubieran participado, por lo siguiente:<sup>71</sup>

- a) En 1996 existió el acuerdo entre el Estado mexicano y los indígenas en el sentido de que se les aseguraría una representación política en los órganos legislativos -federal y local- tomando en cuenta sus características culturales.
- b) Que esa representación se garantizaría expresamente en los artículos 53 y 116 de la Constitución y, no en un artículo transitorio.
- c) Además, que la representación aludida se daría tanto vía distritos uninominales como plurinominales.

Sin embargo, el Constituyente que reformó la Constitución en 2001 no reflejó esos compromisos, por lo que, una eventual consulta, en principio, no habría dado lugar a la participación activa esperada por parte de los indígenas, sin que exista elemento objetivo que permita verificar este aspecto en uno u otro sentido.<sup>72</sup>

Por el contrario, la reforma aludida se ciñó en señalar en un artículo transitorio –no en los artículos 53 y 116 de la Constitución- que, para establecer la demarcación

---

<sup>70</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y Perspectivas (2006-2009)*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, el cual se consultó el 1 de noviembre de 2016 en el sitio electrónico: <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex121/BMD000012105.pdf>; ver también, ADRIANA BÁEZ CARLOS, *Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009*, número 19, México, enero-abril, 2010, en la página electrónica: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162010000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100003)

<sup>71</sup> *Ibidem*

<sup>72</sup> *Ídem*

territorial de los distritos electorales uninominales se debía tomar en cuenta, cuando fuera *factible*, la ubicación de los pueblos indígenas para asignarles la distritación uninominal.

Es decir, el artículo mencionado no estableció un mandato para ser acatado en su puridad, sino que la asignación de un distrito electoral uninominal federal de carácter indígena debía sujetarse a una eventual factibilidad, esto es, que existieran en su caso las condiciones técnicas y operativas que hicieran viable su implementación.

Así, si bien eventualmente se garantizó la elección de diputados federales uninominales indígenas para integrar el Congreso de la Unión, el artículo transitorio mencionado dejó de considerar esa posibilidad de representación vía diputados plurinominales -federal y locales-, incluso, en el Senado de la República y en las legislaturas locales, por ambos principios.

El entonces Instituto Federal Electoral, para definir los 28 distritos mencionados, normó su determinación a partir del criterio demográfico que prevé el artículo 53 de la Constitución; razonó también que era indispensable tomar en cuenta los pueblos y comunidades con población mayoritariamente indígena que reunieran, además, las condiciones siguientes: *continuidad geográfica, vías de comunicación y servicios públicos*.

Ese criterio también fue sujeto de crítica bajo la premisa de que, si en esos 28 distritos realmente se postularan candidatos indígenas y ganaran la elección, representarían el 47% del total de la población indígena del país, por lo tanto, el 53% no estaría representada por no reunir las condiciones antes mencionadas, dando lugar a una diversa modalidad de exclusión y, por ende, la desigualdad política.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ídem*

En ese contexto, la investigación empírica registró que en la elección de diputados federales de 2006, la Coalición denominada: *Por el Bien de Todos*, integrada por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, postuló el 2% de candidatos de origen indígena; la Coalición llamada: *Alianza por México*, conformada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, registró sólo el 1.7% de candidaturas de ese tipo y, el Partido Acción Nacional no postuló candidato alguno de ese origen.<sup>74</sup>

En la elección de ese año, en los 28 distritos electorales federales catalogados como indígenas, 7 candidatos auto adscritos obtuvieron el triunfo; 19 no se identificaron como pertenecientes a ese sector, y de 2 no se tuvo dato de su origen.<sup>75</sup> Dado el carácter empírico de la información consultada, no existe registro respecto de la elección federal de 2009 y tampoco en relación con las elecciones federales llevadas a cabo después de dicho año.

En la actualidad, el Instituto Nacional Electoral lleva a cabo un procedimiento de distritación para el proceso electoral 2017-2018; en esta actividad pretende distritar 17 entidades de la República, así como la federal correspondiente. Este órgano ha señalado que las comunidades indígenas tienen una participación trascendente en las consultas,<sup>76</sup> a fin de definir los límites geoelectorales para las próximas elecciones; incluso, que esa actividad se desarrolla de forma conjunta con todos los actores políticos y, de forma especial, con las comunidades indígenas, de tal manera que les permita garantizar una democracia participativa y de calidad.<sup>77</sup>

El pasado 15 de marzo de 2017 los medios de comunicación social informaron que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral había aprobado 28 distritos

---

<sup>74</sup> *Ídem*

<sup>75</sup> *Ídem*

<sup>76</sup> El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG93/2016 por el que aprueba el protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral, de fecha 26 de febrero de 2016.

<sup>77</sup> La información vertida se consultó el 1 de noviembre de 2016, en el sitio web: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/08/20160822-1.html>

electorales federales, tomando como criterio que se encuentren compuestos por el 40% o más de personas indígenas; consideró además, las mismas entidades federativas identificadas en el cuadro anterior.

## 10. El registro empírico de la representación indígena

Existe registro de algunos ciudadanos identificados como indígenas que fueron electos diputados federales postulados por un partido político,<sup>78</sup> lo que lleva a concluir, aunque de forma empírica, que los indígenas han estado presentes integrando el Congreso de la Unión, aunque no con la proporción y cantidad poblacional que representan a nivel nacional.

En su obra citada, Sonnleitner, señala que con motivo de la distritación electoral federal de 2004, pasó de 7 diputados indígenas en 2003 a 18 en 2006 y 17 en 2009, electos en circunscripciones uninominales de mayoría relativa.<sup>79</sup> Menciona además que las Cámaras del Congreso de la Unión se han integrado con legisladores indígenas de la forma siguiente:

### Cámara de Senadores

Periodo	Indígenas electos
1994-2000	2 <sup>80</sup>
2000-2006	2 <sup>81</sup>
2006-2012	1 <sup>82</sup>

<sup>78</sup> Margarito Xib Ruiz Hernández, postulado por el PRD, 1988; Antonio Pérez Hernández y Lázaro Hernández Vázquez, postulados por el PRI, por el principio de mayoría relativa, 1994-1997; Filemón Navarro Aguilar, postulado por el PRD, principio de representación proporcional y acción afirmativa indígena, 2009-2012; Eufrosina Cruz Mendoza, postulada por el PAN -Diputada local- por el principio de representación proporcional, Oaxaca, 2010-2013, y Diputada Federal, por el principio de representación proporcional, 2012-2015.

<sup>79</sup> SONNLEITNER, Willibald, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Temas Selectos de Derecho Electoral, número 32, México, 2013, pág. 31.

<sup>80</sup> *Ibidem*, pág. 37, Senadora Cirila Sánchez Cruz, postulada por el PRI, Oaxaca, y Senador Aldárico Hernández Jerónimo, postulado por el PRD, Tabasco.

<sup>81</sup> *Ídem*, págs. 37-38, Senador Víctor Manuel Méndez Lanz, postulado por el PRI, Campeche, y Senador Daniel López Nelio, postulado por el PRD, Oaxaca.

<sup>82</sup> *Ídem*, pág. 38, Senador Salomón Jara Cruz, postulado por el PRD, en Oaxaca, quien posteriormente solicitó licencia para integrarse al gobierno estatal.

## Cámara de Diputados

Periodo	Indígenas electos
1988	4
1991	1
1994	4
1997	5
2000	4
2003	7
2006	18
2009	17

El autor citado señala que el aumento de legisladores indígenas en 2003 a 2009, es en virtud de la elección de diputados por el principio de mayoría en distritos con presencia preponderante indígena; que ello no obedeció a las políticas de cuotas adoptadas por algunos institutos políticos para promover candidaturas de grupos de minoría, sino que su desarrollo en menor medida se venía observando entre 1988 a 2000.<sup>83</sup>

En este contexto, la interrogante que surge es si los legisladores indígenas fueron postulados en virtud de sus propios méritos, debido a una robusta militancia partidista o en función de una decisión cupular; además, si en el ejercicio del cargo representaron realmente los intereses de ese sector.

A nivel estatal, Chiapas, de 1995 a 2010, encabezó un modelo de representación política indígena en el Congreso local, en 1995 logró el 25% de su integración (10 diputados), pero este mérito en 2010 descendió al 5% (4 diputados), situación que podría considerarse la desconfiguración de la viabilidad del modelo. Este declive, en principio, obedeció a tres posibles razones: **a)** La falta de calidad de la representación; **b)** Las postulaciones obedecieron a decisiones cupulares de los partidos políticos; y **c)** Los costos y riesgos que implican la sobre politización de la identidad indígena.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> *Ídem*, pág. 39.

<sup>84</sup> *Ídem*, págs. 45 a 51.

## **11. La falta de previsión constitucional y legal que garantice la postulación y representación indígena**

El derecho humano de votar y ser votado para integrar un órgano de representación popular, previsto en el artículo 35, fracción II, en relación con los diversos 34, 36, 37 y 38 de la Constitución, es una prerrogativa que le asiste a todo ciudadano mexicano en condiciones de igualdad, salvo la existencia de alguna circunstancia jurídica que le restrinja su ejercicio pleno, por ejemplo, la falta de condiciones para ser considerado ciudadano, la pérdida o suspensión de esa prerrogativa por causa penal, la ausencia de la credencial para votar con fotografía o la sentencia judicial que sólo autoriza al ciudadano sufragar previa identificación.

El trato en condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos inherentes a la ciudadanía, entre otros, el de los derechos político electorales, encuentra fundamento en el artículo 1º de la Constitución. Este precepto no hace distinción alguna cuando expresa que las personas gozarán de los derechos humanos ahí reconocidos y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, así como las garantías determinadas para su protección.

Lo anterior, quiere decir que la sola condición de ciudadanía posibilita el uso y disfrute de las prerrogativas relacionadas con la materia política electoral, entre otras, la de votar y ser votado y, en caso de controversia, la aplicación e interpretación de la ley por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, se realizará en función de los contenidos y principios de los derechos humanos.

Esa previsión constitucional es congruente cuando dispone expresamente que prohíbe toda discriminación motivada, entre otros, por origen étnico o nacional, la condición social o cualquier otra situación que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas.

Ello, significa que los ciudadanos indígenas están en condiciones de igualdad junto con el resto de los mexicanos que tienen esta calidad, por lo tanto, en posibilidad de usar y disfrutar los derechos político electorales, como el que interesa, el de ser votado para ocupar un cargo de representación popular, la oportunidad a ser postulado vía partidos políticos y, de ocupar y desempeñar aquél de resultar favorecido en las urnas, con todos los derechos y responsabilidades inherentes al mismo.

El carácter formal de ese reconocimiento de derechos se constituye en función de que la Constitución y las leyes electorales reconocen el derecho humano electoral a ser votado para ocupar un cargo de elección popular, incluso, considerando las garantías necesarias para hacer posible materialmente esa aspiración constitucional, en condiciones de igualdad en cualquier proceso electoral federal y local.

En ese sentido, al margen de la elección vía usos y costumbres a nivel municipal, el ejercicio de los derechos político electorales por parte de los ciudadanos indígenas, en el rubro del derecho a ser votado para ocupar un cargo de representación popular distinto de aquella, la Constitución ni la ley conceden un tratamiento especial o preferente a ese grupo social.

Por el contrario, identifica un solo parámetro general de la ciudadanía, trata a todas por igual, sin hacer alguna mención sobre la conveniencia de otorgar un trato diferenciado a los indígenas en razón de su condición social frente al resto de las personas que también reúnen esa calidad, por lo que, ante tal igualdad formal, los indígenas quedan rebasados en sus opciones de participación política.

## **12. La necesaria inclusión indígena en cargos de representación popular**

Los pueblos y comunidades indígenas han hecho patente su interés de preservar sus derechos colectivos e individuales, sin discriminación y con plena participación

en los asuntos que les conciernen,<sup>85</sup> ello es armónico con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, instrumento orientador del derecho internacional,<sup>86</sup> cuyo precedente deviene del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La libre determinación de su condición política, así como su participación plena “si lo desean, en la vida política... del Estado,” sin discriminación, constituyen derechos mínimos reconocidos en el derecho internacional y el Estado tiene el deber de observarlo.<sup>87</sup> México se inserta dentro de esa dinámica de observancia, dado el carácter pluricultural de su población, incluso, los integrantes de esos grupos han expuesto su deseo de participar en las elecciones populares para integrar órganos de representación.

El legislador federal ha reconocido la existencia de aproximadamente 15 millones de mexicanos indígenas y mantiene un discurso en el sentido de que, a 20 años de la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar,<sup>88</sup> persiste una deuda histórica con los pueblos indígenas, en materia de legislación relacionada con derechos de las mujeres, la consulta, su reconocimiento como sujetos de derecho público, la creación de una ley nacional, así como el reconocimiento del derecho a su autonomía y libre determinación como pueblo y comunidad; además, de reactivar la productividad agropecuaria, eliminar las políticas asistencialistas,<sup>89</sup> entre otras.

---

<sup>85</sup> Derechos a sus tierras, territorios, cultura, identidad, lengua, desarrollo, así como su condición política.

<sup>86</sup> *Resolución 61/295* de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2007.

<sup>87</sup> *Ibidem*, artículos 3, 5, 43 y 46, fracción 3, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>88</sup> En febrero de 1996, el gobierno de Ernesto Zedillo y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre “Derechos y Cultura Indígena”, con ellos se buscó garantizar una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Los acuerdos se consultaron el 7 de noviembre de 2016 en la página web: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>

<sup>89</sup> *Boletín número 0959*, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 16 de febrero de 2016, el cual se consultó el 1 de noviembre de 2016, en el sitio web: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Febrero/16/0959-A-20-anos-de-la-firma-de-los-Acuerdos-de-San-Andres-Larrainzar-persiste-deuda-historica-con-pueblos-indigenas>

Sin embargo, en modo alguno, explícita ni implícitamente, refiere la posibilidad de legislar para garantizarles el acceso a cargos de representación popular, mediante los mecanismos que mejor garanticen su acceso a través de un trato diferenciado.

Lo anterior, no obstante que en ese discurso, existe uniformidad en el sentido de que hay una deuda histórica con los indígenas, quienes son parte del componente social y cuya inclusión es necesaria para el desarrollo nacional; además, que no se puede hablar de una democracia consolidada si en el país no se afirma la igualdad con los beneficios del desarrollo.

En materia política electoral, los indígenas mediante el ejercicio de su derecho fundamental a la jurisdicción y acceso a la justicia, han encontrado acompañamiento del TEPJF para ver materialmente clarificados esos derechos. No obstante, conviene una legislación para hacer efectivo el derecho de ese social a participar en la integración de los órganos de representación popular, federal o locales, así como de ayuntamientos.

Lo anterior, si bien existe un incipiente reconocimiento incluyente en la postulación de los ciudadanos indígenas a cargos de elección popular, lo cierto es que no hay un mecanismo legal sólido y claro que permita, en los hechos, realizar ese acceso y/o integración en los órganos de representación. Ello, no obstante que existe el reconocimiento de garantizar la plenitud de sus derechos político electorales, esto es, el de ser votado y, con ello, el acceso a los espacios de toma de decisiones, a la efectiva representación en los órganos de poder y autoridad.

Para esa pretensión, es conveniente impulsar la modificación legal y la realización de acciones, a nivel federal y estatal, que posibiliten, en forma sustantiva, la eliminación de barreras estructurales y culturales generadoras de las asimetrías existentes.

Prevalece la exigencia del sector social indígena a que les sean garantizados sus derechos político electorales, en principio, en igualdad de condiciones con relación al resto de los ciudadanos, a participar en los órganos de representación popular, así como en la creación y en la ejecución de políticas de gobierno y a ocupar cargos de orden público en todos los planos gubernamentales, aspiración que sólo puede ser posible, si el Estado mexicano, a partir de su propio orden constitucional, adopta reglas para garantizar cierto equilibrio de los sectores en condiciones de vulnerabilidad o de minoría en la integración de órganos electos.

Sirve de ejemplo, en el caso, el tránsito del andamiaje legal electoral que impulsó al pleno ejercicio de los derechos de las mujeres en un plano de igualdad y equidad de género frente a los varones, potenciado en sede jurisdiccional para acceder a cargos de elección popular, siendo en este tema el último criterio de interpretación útil y evolutivo, el deber de garantizar la paridad vertical y horizontal a nivel municipal.<sup>90</sup>

En esa lógica, para que el principio democrático pueda considerarse materializado, se debe incluir en la legislación electoral, como valor esencial, la tutela de los

---

<sup>90</sup> *Jurisprudencia 7/2015* de la Sala Superior del TEPJF, con rubro y texto: **PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.**— *La interpretación sistemática y funcional del derecho a la participación política en condiciones de igualdad, a la luz de la orientación trazada por los artículos 1º, 2, 4, 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de los artículos 2, 3, 25, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j); y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; permite afirmar que los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la **paridad vertical**, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque **horizontal** deben asegurar la **paridad** en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, se alcanza un efecto útil y material del principio de **paridad** de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres. Este criterio se puede consultar en la página web: [http://intranet/IUSE/portada\\_iuse2\\_boton1.htm](http://intranet/IUSE/portada_iuse2_boton1.htm)*

derechos de los indígenas, para que su ejercicio no sea diferenciado al resto de los ciudadanos, dando lugar a una sociedad política incluyente.

### **13. La experiencia comparada internacional en materia de representación política indígena**

Los instrumentos internacionales, entre otros, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, en modo alguno previenen un principio o disposición expresa relativa a la obligación del Estado de garantizarles el derecho a la representación parlamentaria, en todo caso, como ya se indicó, sólo previenen que los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política del Estado.

A nivel global, existen tendencias encaminadas a garantizar precisamente la representación indígena en el Congreso. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, señala que la experiencia internacional<sup>91</sup> demuestra que existen diversos mecanismos especiales para garantizar y tutelar la representación de pueblos indígenas; minorías étnicas, lingüísticas y religiosas; migrantes y género; para ello, indica, se han utilizado distintos mecanismos especiales e institucionales, precisamente, para asegurarles esa representación parlamentaria, acorde con los objetivos que persiguen, por: “Asimilación de grupos a cultura/comunidad dominante; Integración individual versus colectiva; y reconocimiento de identidades múltiples diversas.”<sup>92</sup>

El Programa reporta que, a nivel global, 79 países han instituido medidas especiales para garantizar a las minorías presencia parlamentaria: 6 en América; 3

---

<sup>91</sup> RÍOS, Marcela, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Representación indígena y reformas políticas: Lecciones de la experiencia internacional*, 19 de enero de 2015, el material se consultó el 1 de noviembre de 2016, en la página electrónica: [http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2015/01/Representacion-Indigena-y-reformas-politicas\\_ENERO2015-21.pdf](http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2015/01/Representacion-Indigena-y-reformas-politicas_ENERO2015-21.pdf)

<sup>92</sup> *Ibidem*

Estados árabes; 16 en Asia; 34 en Europa; 4 países nórdicos; 2 en el Pacífico, y 14 en África subsahariana.<sup>93</sup>

Reporta dicho Programa en el año 2010, diversas medidas electorales vigentes para garantizar dicha representación, consistentes en: cupos (1), otros (1), demarcación de límites por circunscripción (3), nombramientos (3), exención de umbrales electorales (4), y escaños reservados (14).<sup>94</sup>

El mismo informa sobre el tipo de mecanismo utilizado para favorecer la representación indígena y los países que hacen uso de ello:<sup>95</sup>

- a) *Cuotas electorales*: Perú y Canadá (optativo para los partidos políticos).
- b) *Escaños reservados*: India, Nueva Zelanda, Bolivia, Colombia y Zimbabue.
- c) *Redistribución*: México y Estados Unidos.

El Programa expone igualmente los beneficios e inconvenientes de cada mecanismo, como se expone a continuación:<sup>96</sup>

- a) ***Cuotas electorales***. *Beneficios*: Permite introducir la representación especial sin modificar ampliamente el sistema electoral, representación individual de candidatas/os en partidos tradicionales y, es útil para la inclusión de minorías presentes en los partidos políticos. *Inconvenientes*: Dificulta crear partidos o agrupaciones que representen grupos particulares, puede aumentar el clientelismo o cooptación y, garantiza la nominación en listas, pero no asegura el acceso.
- b) ***Escaños reservados***. *Beneficios*: Asegura la presencia del grupo excluido en el Congreso, los candidatos son electos por sus comunidades y partidos y, propicia la creación de partidos con base indígena y apertura de partidos

---

<sup>93</sup> *Ídem*

<sup>94</sup> *Ídem*

<sup>95</sup> *Ídem*

<sup>96</sup> *Ídem*

para competir en distritos preponderantemente indígenas. *Inconvenientes:* El número de escaños puede ser inmutable frente a cambios poblacionales o bien insuficientes para influir en las decisiones del Congreso, además, puede generar divisiones entre comunidades representadas.

- c) **Redistritaje.** *Beneficios:* Es viable para la elección vía principios de mayoría relativa y representación proporcional y, efectivo cuando la población del grupo de minoría está concentrada territorialmente. *Inconvenientes:* Presupone que la población indígena sufragará a favor de candidatos de esta condición, circunstancia que, por sí sola, no está garantizada, por lo tanto, no asegura el ingreso del candidato indígena al Congreso, además, no permite representar grupos que no están concentrados en el distrito electoral en el que participa el candidato.

Además de lo anterior, conviene abundar que el derecho a la participación indígena en órganos de representación popular desarrollado en países de América Latina, tiene sus propias características y problemáticas, a saber:

- Bolivia

Desde 1990 impulsó la participación de los indígenas en los órganos electivos del Estado. La Constitución de 2009 estableció una Asamblea Legislativa Plurinacional, con 7 circunscripciones especiales indígenas para garantizar la participación proporcional de las naciones y pueblo indígena originario campesino, tomando como base la densidad de la población en cada departamento y que elegirían representantes a la Cámara de Diputados y Senadores. La problemática verificada consiste en las dificultades existentes para elegir a una mujer en términos de igualdad con los hombres, la intermediación de los partidos políticos

no obstante que los pueblos indígenas pueden presentar candidatos y las listas de los partidos políticos incluían personas no adscritas como indígenas.<sup>97</sup>

- Colombia

La Constitución de Colombia (1991) fue la primera en prever derechos de participación electoral de los pueblos indígenas, garantizándoles su participación en el Congreso a través del establecimiento de un número adicional de 2 senadores a ser elegidos por comunidades indígenas en circunscripción nacional especial; además, se establecen circunscripciones electorales especiales para la Cámara de Representantes a fin de permitir la participación de los grupos étnicos. No obstante, lo anterior, se critica que dicha representación no es proporcional a la población indígena, la postulación de las mujeres es baja y los partidos políticos también presentan lista de candidatos en la circunscripción indígena, lo que debilita la representación de los indígenas, sin perder de vista la injerencia del conflicto armado que ha inhibido esa participación.<sup>98</sup>

- Ecuador

La Constitución de 2008 no considera un mecanismo para asegurar la representación de los pueblos indígenas en la Asamblea Nacional, son los movimientos indígenas los que han mantenido sus estrategias de participación política electoral (la presencia indígena representa un tercio de la población total del país), se señala que la participación política electoral de las mujeres indígenas presenta un déficit serio.<sup>99</sup>

- Perú

---

<sup>97</sup> AYLWIN OYARZÚN, José, *Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica, avances y desafíos*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral número 25, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, págs.23-27.

<sup>98</sup> *Ibidem*, págs. 27-30.

<sup>99</sup> *Idem*, págs. 30-32.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer posible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales y municipales, los cuales deberán estar conformadas con un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región conforme lo determina el Jurado Nacional de Elecciones. En la instrumentación de este modelo las mujeres indígenas son discriminadas, las candidaturas se limitan al porcentaje de la cuota legal, las candidaturas son bajas en proporción al número de la población indígena, los partidos postulan candidaturas de miembros no representativos de los pueblos indígenas, sino sólo lo hacen para cumplir con la ley o ubicar la persona en la lista en un lugar poco privilegiado. En las elecciones para el Congreso de la República no reservan escaños para los indígenas.<sup>100</sup>

- Venezuela

La Constitución de 1999 establece el derecho de participación política de los indígenas en la Asamblea Nacional, Consejos legislativos y Concejos municipales, no obstante que la nación no rebase el 2% de población indígena. Para ello, previó tres curules para la representación indígena en la Asamblea, electa por circunscripción; un diputado indígena en los Consejos de ocho estados y un curul en los concejos. La determinación de los estados y municipios ha sido con base en criterios de ocupación ancestral indígena y no con base en la población censada. Se cuestiona dicha regulación, porque en la elección sufragaban todos los ciudadanos, no solo indígenas; además, la ley no ordena a las organizaciones indígenas constituirse en partidos políticos para participar con candidatos en la elección, sin embargo, se vinculan con ellos para alcanzar sus propósitos.<sup>101</sup>

En función de esa experiencia comparada, aún falta generar condiciones para hacer posible la representación indígena, plena, imparcial, independiente, alejada de los vicios institucionales que pudieran obstaculizar su genuino desarrollo. Lo

---

<sup>100</sup> *Ídem*, págs. 36-38.

<sup>101</sup> *Ídem*, págs. 38-41.

anterior, en el escenario del legislador, pero en tanto la agenda de éste lo permite, ese *statu quo* no debe transcurrir en perjuicio de ese sector social, lo que hace necesario, incluso, urgente, su implementación en sede judicial especializada.

Por ello, para hacer efectivos los principios rectores de la función electoral a favor de los indígenas, se debe tomar en cuenta la experiencia internacional comparada, optar la que resulte más favorable a ese sector social o bien reformular un nuevo sistema electoral más asequible a ellos, considerando las prerrogativas que les deberán asistir, tales como el financiamiento y acceso a medios de comunicación social, detallándolos de forma precisa en la ley y, sin dejar de considerar el trato diferenciado que debe dárseles, sólo así se puede estimar que el Estado actúa de buena fe, con un sentido democrático e incluyente.

Es indudable que mucho se ha logrado en materia de tutela y protección de los derechos político electorales de los indígenas, tanto en el ámbito administrativo y jurisdiccional, incluso, la creación de un órgano autónomo de defensoría pública electoral en materia indígena, gratuita y profesional, con el objeto de otorgar protecciones jurídicas especiales a favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, tomando en cuenta sus particulares condiciones de desigualdad o de desventaja, facilitándoles el acceso a la tutela judicial efectiva electoral.<sup>102</sup>

La creación de la defensoría pública electoral indígena en México se ha considerado como única en el mundo y representa en el sistema político contemporáneo una medida que acerca la justicia a los ciudadanos. La

---

<sup>102</sup> Acuerdo General por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la defensoría pública federal para pueblos y comunidades indígenas, aprobado por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante acuerdo 315/S11 (17-XI-2015), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de marzo de 2016, este material se consultó el 1 de noviembre de 2016 en el sitio web: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428854&fecha=07/03/2016)

Organización de las Naciones Unidas ha reconocido este instrumento como una decisión de éxito.<sup>103</sup>

A los legisladores les corresponde regular o prever el principio que mejor garantice el derecho de postulación y representación indígena en los órganos de representación popular, su instrumentación será idónea y eficaz, en la medida que recoja las mejores prácticas y no colisione con otros valores democráticos, como el sufragio universal, la secrecía del voto, las elecciones periódicas, entre otros.

---

<sup>103</sup> La información vertida se consultó el 1 de noviembre de 2016 en el sitio electrónico: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/09/6/reconoce-onu-defensoria-indigena-creada-por-tepif>

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

**El precedente electoral sobre democracia participativa indígena,  
un primer nivel de debate judicial**

## **1. El proceso electoral federal 2014-2015 y el criterio judicial incluyente en la postulación indígena por el principio de representación proporcional**

El TEPJF, a través de sus sentencias ha procurado eliminar todo obstáculo que anule, limite o restrinja el ejercicio de los derechos político electoral de los indígenas, en particular, para ser postulados a un cargo de elección popular.

Si bien formalmente no existe imposibilidad para que los ciudadanos indígenas puedan ser postulados para un cargo electivo, en los hechos participarían bajo las reglas previstas para el resto de los ciudadanos, en un plano de igualdad, sin reconocerse que aquellos, social, cultural y políticamente están en un plano de desventaja, lo que, de suyo, obligaría a la autoridad estatal a darles un trato diferenciado.

Para este trabajo, se consideran emblemáticas las sentencias del TEPJF emitidas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,<sup>104</sup> expedientes SUP-JDC-585/2015<sup>105</sup> y SUP-JDC-824/2015,<sup>106</sup> así como la ejecutoria incidental<sup>107</sup> de este último, las cuales trazaron una ruta jurídica tendiente a materializar el derecho a ser votado de los ciudadanos indígenas, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución.

Lo anterior, tras el agotamiento de la cadena impugnativa partidista y ante la ausencia de una disposición constitucional y legal que obligue a los partidos políticos a postular ciudadanos pertenecientes a ese grupo minoritario.

---

<sup>104</sup> *Romel Giovanny Matus Matus y Rubicel Cruz Luis vs. Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional*, el primero como aspirante propietario y el segundo como suplente, al cargo de diputado federal por el principio de representación proporcional en la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal.

<sup>105</sup> Resuelto el 11 de marzo de 2015.

<sup>106</sup> Resuelto el 8 de abril de 2015.

<sup>107</sup> Resuelto el 13 de mayo 2015.

El TEPJF, ante esa laguna legal, consideró necesaria su intervención para implementar un mecanismo especial que eliminara los obstáculos que impedían esa postulación, prospectivamente, para hacer posible la representación indígena en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es un criterio inicial y necesita una amplia construcción jurisprudencial, a efecto de que el derecho a ser votado no se agobie en formalidades ni se agote eventualmente en el derecho a ser postulado, sino que encuentre concreción en la representación efectiva en el órgano de elección popular.

Los juicios referidos ilustran que, mediante la decisión judicial, fue posible superar ciertos obstáculos que impedían a los ciudadanos indígenas ser postulados, al margen de que, a la postre, encontró un límite sustancial, esto es, el derecho humano a ser votado y el principio de autodeterminación de los partidos políticos, consagrados en la Constitución.

Para ese objeto, la línea argumentativa se construyó a partir de principios consagrados tanto en la Constitución e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, sustancialmente, de corte garantista, evolutiva y prospectiva. Frente al caso, concluyó necesario superar los obstáculos de hecho y de derecho que impedían la posibilidad material de postular ciudadanos indígenas a un cargo de elección popular, con el fin último de hacer posible, en su caso, su representación en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

A manera de reseña de esos juicios, se procede a identificar la esencia del contexto, el agravio que interesa y las consideraciones del TEPJF.

## **2. El expediente SUP-JDC-585/2015**

### **2.1. Contexto**

El 6 de enero de 2015, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, publicó la invitación para elegir, de forma directa, las tres primeras fórmulas de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, en las cinco circunscripciones plurinominales electorales, para el proceso electoral 2014-2015. Con motivo de esa invitación, Romel Giovanny Matus Matus y Rubicel Cruz Luis, aspirantes a esa candidatura, como propietario y suplente, respectivamente, presentaron solicitud de registro para que fueran incluidos en alguna de las tres fórmulas reservadas a ese partido político, en la tercera circunscripción, mediante acción afirmativa indígena.<sup>108</sup>

La Secretaría General de ese Comité entregó a la Comisión Política Nacional del partido aludido, el dictamen respecto de los aspirantes que habían cumplido los requisitos previstos en esa invitación. Esta Comisión, por una parte, declaró improcedente la solicitud de registro de los ciudadanos antes mencionados, dado que habían incumplido el requisito de exhibir el formato debidamente llenado y con firmas autógrafas de seis integrantes de dicha Comisión, con derecho a votar, proponiéndolos como aspirantes, requisito que, de acuerdo con el punto 7 de aquella invitación, era improrrogable, indispensable y no subsanable, y por la otra, eligió de forma directa las tres primeras fórmulas de candidatos a diputados federales en esa tercera circunscripción.

---

<sup>108</sup> En la demanda los ciudadanos citados, originarios de los municipios de Unión Hidalgo, Juchitán y Santa María Xadani, Estado de Oaxaca, se autoadscribieron indígenas zapotecos, que hablaban su lengua y eran militantes del Partido Acción Nacional.

Por ello, los ciudadanos indígenas agotaron la instancia jurisdiccional del instituto político de que se trata, sin que haya sido suficiente para ver satisfechas sus pretensiones.<sup>109</sup>

## **2.2. Agravios**

Los ciudadanos indígenas solicitaron al TEPJF ordenara al Partido Acción Nacional, los integrara en alguno de los tres lugares de la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, de esa tercera circunscripción plurinominal electoral, vía acción afirmativa indígena.

Expusieron como agravios los siguientes:

- La transgresión de sus derechos a ser votados y afiliación partidista.
- La falta del Partido Acción Nacional de cumplir su obligación de tomar acciones para garantizar la acción afirmativa indígena.
- Al margen de que el estatuto de dicho partido no dispone la inclusión de indígenas en las fórmulas de candidatos a cargos de elección popular, está obligado a prever fórmulas de candidaturas con miembros de la población indígena.

El Partido Acción Nacional adujo en su defensa sustancialmente lo siguiente:

- Los ciudadanos omitieron presentar el formato con las firmas autógrafas de seis integrantes de la Comisión Política Nacional del Partido Acción

---

<sup>109</sup> La instancia jurisdiccional partidista resolvió el juicio de inconformidad CJE/JIN/072/2015, el 6 de febrero de 2015, como infundados los agravios y confirmó el acuerdo CPN/CG/04/2015, por el que se eligieron las tres primeras fórmulas de candidatos de la tercera circunscripción a diputados federales por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2014-2015.

Nacional, con derecho a votar, proponiéndolos como aspirantes al cargo de elección popular.

- Con esa omisión, los ciudadanos incumplieron lo dispuesto en los artículos 89, incisos c), d), numeral I, de los Estatutos, y 85 del Reglamento de Selección de Candidaturas a Cargos de Elección Popular, ambos, de ese instituto político.
- Considerar procedente esa solicitud de registro, aun faltando ese requisito, sería injusto para los demás aspirantes que sí cumplieron con las exigencias de la invitación.
- La invitación se hizo a toda la ciudadanía en general, sin excluir clase o estatus social, por lo que, si no se dirigió expresamente al sector indígena, esta circunstancia no debe entenderse como discriminatoria.
- Los derechos de los indígenas están reconocidos en el sistema jurídico nacional, pero no mandatan reconocerles, a través de una acción afirmativa a favor de ellos, en materia política electoral.
- El derecho a la autoadscripción indígena, posibilita el uso y disfrute de los derechos que derivan de esta pertenencia, sin embargo, en el caso no existe prueba alguna que identifique a los ciudadanos como habitantes de un pueblo o comunidad con esa naturaleza.
- Es facultad discrecional de la Comisión Política Nacional del Partido Acción Nacional, elegir los tres primeros lugares de la lista de candidaturas por cada circunscripción.

### ***2.3. Consideraciones del TEPJF***

El TEPJF consideró sustancialmente fundados los agravios de los ciudadanos indígenas, al concluir que se habían transgredido sus derechos político electorales a ser votados y de afiliación partidista.

Para ello, en el estudio del caso se expuso:

- El marco jurídico de los pueblos, comunidades indígenas y ciudadanos que los integran.
- La interpretación de la norma bajo el principio *pro persona* necesaria y de mayor protección a favor de los indígenas.
- La acreditación de la vulneración de los derechos político electorales a ser votados y de afiliación partidista, en perjuicio de los ciudadanos indígenas.

En cada apartado el TEPJF consideró sustancialmente lo que se señala a continuación:

### **2.3.a. Marco jurídico**

Argumentó que en el sistema normativo mexicano, conforme lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución, la Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas, con derecho a la libre determinación dentro de un marco de autonomía, para decidir sus formas internas de convivencia y organización política y cultural.

En ese precepto, la Constitución les reconoce su derecho a elegir, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a los ciudadanos que habrán de integrar los órganos de autoridad y sus representantes ante los ayuntamientos, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, respetando el pacto federal y la soberanía de los estados.

El marco jurídico dispone un régimen especial de tutela y protección a los pueblos y comunidades indígenas, sustentado en el reconocimiento a sus particularidades; además, es interés superior del Estado mexicano preservar sus usos y

costumbres, asimismo, facilitar las condiciones favorables para su desarrollo, entre otros, en los ámbitos del quehacer político.

Luego, en armonía con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos,<sup>110</sup> consideró que la interpretación que se haga respecto de los derechos de los indígenas, debe ser favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, garantizándoles la igualdad de oportunidades, para su correcto desarrollo, entre otros rubros, en el ámbito político electoral.

Esa igualdad será posible -señala la ejecutoria- si se sustenta en el reconocimiento de las diferencias que históricamente han dado lugar a que esos grupos se encuentren en un estado de vulnerabilidad, lo que, a la postre, ha propiciado que sus derechos político electorales se ejerzan en situaciones de desventaja con respecto al resto de la ciudadanía.

La geografía pluricultural de la Nación mexicana y la adhesión hecha respecto de instrumentos internacionales que animan tutelar de forma progresiva los derechos humanos, obliga a las autoridades, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, cumplir las exigencias que ese solo hecho imponen.

El TEPJF concluyó que el Estado debe concebir e instrumentar mecanismos efectivos para superar de forma paulatina esa situación de desventaja que impide

---

<sup>110</sup> Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (arts. 2, 5 y 8); Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 1, 3, 4, 5, 33 y 34); y Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (arts. 1, 2 y 3).

a los ciudadanos indígenas, como grupos minoritarios, participar en un marco de igualdad sustantiva en materia política electoral, en particular, a ser postulados a un cargo de elección popular y, por ende, formar parte del órgano de representación popular.

### **2.3.b. Interpretación de la norma pro persona**

El principio *pro persona* previsto en el artículo 1º de la Constitución marcó la construcción argumentativa de la sentencia, al privilegiar las normas y su interpretación, aquellas que favorecieran en mayor medida la protección de las personas.

El análisis del caso se hizo en función de lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 34 y 35 de la Constitución que, en esencia, consagran principios de igualdad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, propios de los derechos humanos, armonizados con el concepto de debido proceso, la garantía de acceso a la justicia y de no discriminación motivada, entre otras, por origen étnico o condición social, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y las prerrogativas del ciudadano que tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Se establece como premisa que el principio de igualdad se encuentra en toda la estructura constitucional, y de él derivan dos concepciones: la primera, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo si existe un fundamento objetivo y razonable que permita darle un trato desigual y, el segundo, una orden de tratamiento desigual, lo que obliga al legislador establecer las reglas a atender en este tipo de circunstancias. Para sustentar lo antes expuesto, el TEPJF se apoyó en la jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Jurisprudencia 2ª. /J. 42/2010, rubro: IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA; Jurisprudencia P. /J. 28/2011, rubro: ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN; y Tesis CXVI/2007, con rubro: GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

Se adoptó una porción de la Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual reconoce que algunas desigualdades de *facto*, legítimamente, pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, siempre que éste sea objetivo y razonable, sin que signifique contrariar la justicia en tanto constituye un ancla para realizar o proteger a quienes aparecen como jurídicamente débiles, entre otros, precisamente, los indígenas.

Luego, se razonó que el principio constitucional que fija otorgar a la persona la protección más amplia, representa un parámetro obligatorio de interpretación que todo tribunal deberá observar, al amparo de lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, signados por el Estado mexicano; por lo tanto, esa disposición no escapa, en su observancia, inclusive, para los partidos políticos, en su carácter de entidades de interés público.

Lo anterior, porque el artículo 1º de la Constitución dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, hecho que implica acatar este mandato en toda su dimensión universal, para todas las personas por igual, conjuntamente con los demás derechos vinculados y, ante una eventual y necesaria interpretación, deberá hacerse con perspectiva progresista, que represente un fortalecimiento de la prerrogativa que dignifique la persona, otorgue una máxima protección y refuerce las garantías y los mecanismos de protección. Se debe evitar en todo momento una interpretación o bien una reinterpretación que pudiera significar un retroceso, limitación o restricción en el uso y disfrute de los derechos.

El TEPJF concluyó que, como órgano jurisdiccional, tiene el deber de proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales que integran el sistema jurídico nacional, bajo el principio *pro persona* –favorecer en todo tiempo la protección más amplia a las personas-, en este contexto, determinó que la Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional, al resolver el juicio de inconformidad partidista, indebidamente se limitó a confirmar la improcedencia de la solicitud de registro de los ciudadanos indígenas, sin valorar todos los elementos que aportaron al procedimiento, ni realizó una interpretación ajustada al principio *pro persona* que, como entidad de interés público esta ceñido a realizar.

### **2.3.c. Vulneración de los derechos político electorales**

El TEPJF ha tomado como eje rector de su argumentación la interpretación *pro persona*, al estar involucrados integrantes de pueblos y comunidades indígenas, lo anterior, con la finalidad de garantizarles su derecho a la igualdad y no discriminación en el procedimiento de selección, elección y acceso al cargo de elección popular.

Reconoció que los indígenas son un grupo minoritario que se encuentra subrepresentado en los órganos de representación popular, por lo que, ante una eventual vulneración de sus derechos político electorales, debe considerarse procedente su revisión judicial.

Como órgano del Estado, dispuso, tiene la función constitucional de adoptar medidas protectoras de esas minorías, quienes, por su dispersión o circunstancias sociales, no pueden influir en las decisiones de los órganos partidistas o bien en la configuración de su normatividad interna; la Sala aludida coincidió con la jurisprudencia comparada que identificó a los sectores vulnerables de la sociedad

como "minorías discretas o insulares"<sup>112</sup> y trasladó su argumentación al caso indígena de que se trata; acto seguido -continuó señalando- los tribunales son los más indicados para resolver los temas donde existen como sujetos procesales esos grupos o personas, pues en esas circunstancias las instituciones u órganos facultados no tienen la voluntad de actuar ni eventualmente lo harán en un futuro inmediato por constituir el sector mayoritario.

El escrutinio judicial es fundamental, refirió la Sala, cuando se trata de tutelar los derechos de las minorías que se encuentran desprotegidas por el proceso político habitual, dada su debilidad política existente en ellas, así como el perjuicio y discriminación que padecen en una democracia pluralista.

Esas situaciones, señaló, representan una imposibilidad de hecho para participar en los procedimientos de selección, elección y ocupación de cargos de elección popular, por lo que la protección judicial significa una posibilidad material, real y objetiva, para corregir esta situación y justifica la existencia de un elemento contra mayoritario en el control de la judicatura.

La situación particular, expuso dicha Sala, ilustra el escenario de desventaja en que tradicionalmente se sitúan los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas frente a los procesos electorales de carácter constitucional con participación de los partidos políticos, donde las mayorías deciden los candidatos o las fórmulas de candidaturas y las minorías, por su condición de desventaja, tienen, en principio, nulas posibilidades a ser propuestas y votadas ante la ausencia de instrumentos idóneos y eficaces que les garantice ese derecho fundamental.

La sentencia fue enfática al disponer:

... el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el derecho de los indígenas al reconocimiento, goce, ejercicio y

---

<sup>112</sup> *United States v. Carolene Products. Co.*, 304, U.S. 144 (1938), United States Supreme Court.

protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros, el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, a fin de consolidar el sistema democrático mexicano con lo cual se garantiza la representatividad y la pluralidad política de los órganos legislativos a través de dichas minorías.

La conclusión anterior del TEPJF fue, en virtud de una interpretación sistemática y funcional de la Constitución junto con los instrumentos internacionales relacionados con derechos de los indígenas<sup>113</sup>, integrando al efecto una tesis.<sup>114</sup>

La posibilidad de participación y representación indígena, señala la ejecutoria, se puede lograr, a través de los partidos políticos, al tratarse de entidades de interés público, obligados a observar las disposiciones constitucionales y convencionales que protegen a las personas de ese sector de minoría, por lo tanto, la obligación del Estado de erradicar los obstáculos a que se enfrentan ese grupo minoritario,

---

<sup>113</sup> Artículos 1, 2, 4, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133 de la Constitución, y 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

<sup>114</sup> Sala Superior del TEPJF, Tesis XLI/2015 con rubro y texto: **DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.**- *De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente se sitúan frente a los procesos electorales de carácter constitucional con participación preponderante de los partidos políticos, en donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen. La tesis se puede consultar en la publicación: *La creación jurisprudencial*, tomo 12. Ob. cit. Pág. 170.*

involucra adoptar las medidas idóneas y eficaces tendentes a lograr su efectiva participación en condiciones de igualdad frente al resto de los ciudadanos que no se encuentran en la misma situación.

En virtud de esa conclusión, el TEPJF determinó que la resolución jurisdiccional partidista transgredía los derechos político electorales de los ciudadanos indígenas, al exigir el acatamiento forzoso del requisito de firmas omitido, de forma estricta y formal, cuando en este tipo de casos, las obligaciones impuestas a los indígenas deben ser de cumplimiento flexible, despojado de todo formalismo, dadas sus circunstancias de desigualdad y facilitándoles las condiciones de acceso a un cargo de elección popular.

En esa circunstancia, consideró que la instancia jurisdiccional del Partido Acción Nacional había omitido estudiar respecto si debía garantizar el derecho de los ciudadanos indígenas, a aspirar al cargo de diputado federal por el principio de representación proporcional, y en función de ello, aplicar o bien hacer una interpretación *pro persona*, sobre la posible inclusión de esos ciudadanos en una de las tres primeras fórmulas de candidaturas a diputados federales por el principio de representación proporcional correspondiente a la tercera circunscripción, en la inteligencia de que, las autoridades y los órganos partidistas, en su carácter de entidades de interés público, al realizar actos y emitir resoluciones, deben tomar en cuenta los criterios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos, así como los principios y valores que los sustentan, con el fin último de remover los obstáculos existentes y establecer las vías para garantizar su ejercicio en la práctica.

En función de lo anterior, el TEPJF ordenó<sup>115</sup> a la Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional, emitiera nueva resolución, en la cual, a partir de una interpretación *pro persona*, evaluara la participación de los ciudadanos indígenas y, en su caso, designación para integrar una de las primeras tres fórmulas de

---

<sup>115</sup> El 11 de marzo de 2015.

candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2014-2015, correspondiente a la tercera circunscripción.

La ejecutoria referida, considerando esos efectos, concedió plenitud de jurisdicción a la Comisión Jurisdiccional Electoral, para analizar la interpretación, evaluación y posible designación de los ciudadanos inconformes.

### **3. El expediente SUP-JDC-824/2015**

El presente asunto corresponde a la continuación del juicio ciudadano anterior, debido a que la resolución que emitió la Comisión Jurisdiccional Electoral citada, en cumplimiento de la sentencia de ese asunto, tampoco satisfizo las pretensiones de los ciudadanos indígenas.

En este apartado se expondrá el sentido de la resolución partidista, así como la esencia de los motivos de inconformidad que interesan y las consideraciones del TEPJF.

#### ***3.a. Resolución partidista***

La Comisión Jurisdiccional Electoral en cuestión, en cumplimiento de la sentencia referida, emitió nueva resolución,<sup>116</sup> en la que determinó declarar infundadas las alegaciones reclamadas y confirmar el acuerdo<sup>117</sup> de la Comisión Permanente Nacional, por el que eligió de forma directa las tres primeras fórmulas de candidatos de la tercera circunscripción a diputados federales por el principio de representación proporcional, para el proceso electoral 2014-2015.

---

<sup>116</sup> En el expediente número CJE/JIN/072/2015, el 17 de marzo de 2015.

<sup>117</sup> Acuerdo partidista número CPN/SG/04/2015 originalmente impugnado.

### **3.b. Agravios**

Los ciudadanos indígenas expusieron en su demanda diversos conceptos de inconformidad contra la resolución de dicha Comisión Jurisdiccional, sustancialmente, que:

- De forma incorrecta, se apoyó en un criterio formalista del concepto de derecho humano a la igualdad.
- Es errónea la conclusión cuando precisó que realizar una interpretación bajo el principio *pro homine* otorgaría, indebidamente, un trato preferente a los ciudadanos inconformes, ocasionando una desigualdad en la contienda electoral frente al resto de los participantes, vulnerando a la vez los principios *pro homine, igualdad material, legalidad y jerarquía normativa* que también les asiste.
- Carece de sustento su argumentación cuando adujo que otorgarles a los inconformes un lugar dentro de la lista de candidaturas, transgrediría el derecho adquirido de los demás precandidatos ya registrados.
- Ignoró que la Constitución trasciende en todo el sistema jurídico nacional, incluso, en las normas internas de los partidos políticos, por su carácter de entidades de interés público, por lo que es indebida su determinación cuando adujo que la actuación del Partido Acción Nacional, está sujeta a los contenidos de su norma estatutaria, por lo que, si algún ciudadano indígena pretende participar en un proceso de selección de candidatura, tiene que cumplir los requisitos previstos para ello, como cualquier otro participante, sin dársele trato preferencial alguno, de lo contrario, se afectaría a los demás contendientes, al colocarlos en una circunstancia de desventaja y desigualdad.
- Desconoció la existencia de desigualdades materiales y la discriminación pasiva respecto de minorías que, por su carácter minoritario, no logran incidir en las decisiones o en los asuntos de discusión de las mayorías.

- Incluso, se equivocó al afirmar que los derechos de los indígenas carecen de una obligatoriedad o una acción afirmativa, pues para su atención en este sentido, así debe estar ordenada expresamente en la ley.

### **3.c. Consideraciones del TEPJF**

En relación con lo resuelto por la instancia jurisdiccional del Partido Acción Nacional, el TEPJF determinó que los ciudadanos indígenas tenían razón, al encontrar vulnerados sus derechos de afiliación y a ser votados.

Lo anterior, al advertir que la Comisión Jurisdiccional Electoral había ceñido su análisis, centralmente, en la omisión de los ciudadanos indígenas de presentar, junto con su solicitud de registro, el formato con firmas autógrafas de seis integrantes con derecho a voto de la Comisión Permanente Nacional del partido político en cuestión, proponiéndolos como aspirantes. Al efecto, al no encontrarse colmado este requisito previsto en la invitación (convocatoria), concluyó confirmar la improcedencia de la solicitud.

En el estudio que hizo la Sala, retomó las consideraciones y conclusiones plasmadas en la sentencia del expediente SUP-JDC-585/2015 y, en función de todo ello, precisó que en la elección de que se trata, se debía optar por la interpretación *pro persona* para los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

Tomó como punto de partida señalando, por una parte, que la invitación del Partido Acción Nacional a participar en el proceso interno de selección y elección de candidaturas a diputados federales por el principio de representación proporcional de que se trata, en momento alguno consideró incluir ciudadanos de pueblos y comunidades indígenas y, por la otra, que la Comisión Jurisdiccional Electoral había vulnerado los derechos político electorales de los inconformes, al

exigir el cumplimiento estricto y formal del requisito de firmas, cuando, en tratándose de indígenas, las cargas impuestas deben ser flexibles y antiformales, tomando especial importancia sus circunstancias de desigualdad, posibilitando condiciones favorables para alcanzar sus pretensiones, como el hecho de acceder a un cargo de elección popular.

En este contexto, analizó los agravios en particular en contraste con los criterios de la instancia partidista, relativos al principio de igualdad formal y la falta de obligatoriedad legal de los derechos indígenas.

***i) Indebido criterio formalista***

El TEPJF indicó que la resolución de la Comisión Jurisdiccional Electoral es equivocada, porque analizó el caso a la luz del criterio de igualdad formal y no sustantiva; además, debido a que estimó que no existía disposición legal alguna que le obligara a observar un trato preferencial a favor de los ciudadanos involucrados.

Argumentó que, en este asunto, no debe considerarse el principio de igualdad formal, al no tomar en cuenta las circunstancias de *facto* que padecen sectores específicos de la población y que los coloca en situación de desventaja frente al resto de los ciudadanos entorno al ejercicio pleno de sus derechos, por lo que la Comisión Jurisdiccional, al aducir la conveniencia de la existencia de condiciones iguales para todos los interesados en la elección señalada, desconoció *per se* la esencia de la controversia que le fue planteada, pues ante el incumplimiento del requisito de firmas, de carácter formal, se tradujo en un obstáculo para quien es parte de una comunidad indígena, colisionando con este criterio el marco normativo nacional e internacional que, en suma, imponen el deber de garantizar a favor de ellos la igualdad material o sustantiva, obligación de la que no escapan los partidos políticos.

Con el cumplimiento de ese deber, precisó la Sala, se cumple el fin constitucional y la obligación internacional del Estado mexicano, por lo que no tiene sustento la resolución cuando refiere que garantizar los derechos de los ciudadanos indígenas bajo el principio *pro persona* sería en detrimento de ciudadanos o terceros que sí cumplieron con los requisitos exigidos en el proceso interno de designación de candidatos. Abundó la Sala, la observancia estricta de las normas que regulan el proceso interno partidista, en modo alguno constituyó la igualdad reclamada, porque no tomó en cuenta la condición particular de los inconformes por pertenecer a una comunidad indígena.

***ii) Criterio de falta de obligatoriedad legal de los derechos electorales indígenas***

La Sala argumentó que la Comisión Jurisdiccional Electoral incurrió en error cuando señaló que no existía una disposición legal o estatutaria que le obligara a dar un trato preferencial a los inconformes indígenas, lo anterior, porque existe un mandato constitucional e internacional que obliga al Estado mexicano a otorgarles un trato especial y diferenciado, por el grado de desventaja y desigualdad histórica en que han sido colocados y, por ende, los partidos políticos tienen esa misma carga de tutelar y proteger a los miembros de pueblos y comunidades indígenas, acorde al principio de progresividad en la protección de los derechos humanos, lo anterior, a través de la implementación de medidas concretas, eficaces, claras, inmediatas y específicas, que garanticen avances reales en la tutela de sus derechos.

La falta de un mandato expreso en la ley, respecto de una medida específica a favor de ciudadanos pertenecientes a ese sector de minoría, destacó la Sala, no debe significar un obstáculo para hacer posible la igualdad material o sustantiva, pues los artículos 1º y 2º de la Constitución, interpretados de manera armónica y funcional, permiten hacer efectiva alguna medida de protección con ese alcance, por lo que es innecesaria una previsión adicional.

El artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de 14 de agosto de 2001, dispuso que, a fin de garantizar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, se debía tomar en cuenta en la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales con población preponderantemente indígena, lo que, de suyo, indica que la adopción de medidas efectivas de inclusión, no es aislada o caprichosa, motivada por este caso particular, sino su continuación dinámica, de forma sostenida, para garantizarles a esos grupos minoritarios, espacios de participación política que les permita ejercer plenamente sus derechos político electorales en igualdad de circunstancias y, constituyan auténticos mecanismos de acceso a cargos de elección popular, que permitan su participación efectiva en el debate público, buscando de este modo erradicar la exclusión de la que históricamente han sido objeto.

Los partidos políticos, sentenció la Sala, tienen la obligación de incorporar a ciudadanos integrantes de esos grupos minoritarios en las listas de candidatos que participan bajo el principio de representación proporcional; más aún, porque la circunscripción en la que pretenden postularse los inconformes, existen numerosas comunidades y pueblos indígenas, lo que se traduce en una oportunidad para dotar de contenido al mandato constitucional y convencional que exige una tutela específica para los integrantes de esa clase de minoría, al posibilitar una igualdad material que se traduzca en una efectiva representación en los órganos de gobierno.

La supresión de requisitos formales que, en principio, sólo pueden ser atendidos por quienes son parte de grupos no vulnerables, concluye el TEPJF, representa una medida idónea y eficaz para lograr la debida participación de los integrantes de comunidades y pueblos indígenas; es una acción que abona a superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran, y resulta una medida congruente con los parámetros constitucionales, por lo que cada órgano de

gobierno y los partidos políticos como entes de interés público, tienen la obligación de conducir sus actos y resoluciones en este sentido.

En el caso particular, abundó la Sala, la Comisión Jurisdiccional Electoral debió tomar en cuenta la condición particular de los solicitantes, además, interpretar las reglas previstas en la invitación (convocatoria) de la forma que les resultara más favorable, en virtud del deber que tienen de establecer protecciones jurídicas especiales a favor de ellos, del que no escapa el procedimiento de selección, postulación y desempeño de cargos de elección popular, vinculado con el derecho humano a ser votado.

Ante la resolución incorrecta de la Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional, el TEPJF determinó tener satisfecho el requisito de firmas de apoyo de al menos seis integrantes de la Comisión Permanente Nacional del Consejo Nacional de ese partido, por lo tanto, los ciudadanos indígenas inconformes eran elegibles para ocupar alguna de las tres primeras posiciones de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que postularía dicho instituto político en la tercera circunscripción plurinominal.

En mérito de lo anterior, el TEPJF resolvió<sup>118</sup> revocar la resolución impugnada y ordenar a la Comisión Permanente Nacional de ese partido, lo siguiente:

- Llevar a cabo una sesión en la que someta a consideración de sus integrantes la designación de los ciudadanos inconformes, para ocupar una de las tres fórmulas de la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal.
- En la sesión, al votar la designación de las tres fórmulas de la lista de candidaturas aludida, deberá incluir, entre los candidatos elegibles, a los ciudadanos que integran las tres fórmulas ya registradas en los tres

---

<sup>118</sup> El 8 de abril de 2015.

primeros lugares de la lista, así como a los ciudadanos indígenas inconformes.

- En el procedimiento de designación, deberá garantizar la igualdad material (posibilidad real de ser postulado al cargo de elección popular).

#### **4. El incidente sobre cumplimiento de sentencia del expediente SUP-JDC-824/2015**

La Comisión Permanente Nacional indicada, llevó a cabo la sesión ordenada en esa ejecutoria,<sup>119</sup> sin embargo, la plenaria de esta instancia optó por no elegir a los inconformes,<sup>120</sup> por lo que promovieron incidente sobre cumplimiento de sentencia.<sup>121</sup>

A continuación, se exponen la esencia de las alegaciones vertidas y las consideraciones del TEPJF.

##### **4.1. Alegaciones**

Los incidentistas señalaron como motivo de disenso, en lo que interesa, que la Comisión Permanente Nacional no adoptó las medidas protectoras que posibilitaran la igualdad material y la representatividad indígena en la integración de las tres fórmulas de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional.

---

<sup>119</sup> El 13 de abril de 2015.

<sup>120</sup> En la sesión plenaria se eligieron los ciudadanos Janette Ovando Reazola, Joaquín Jesús Díaz Mena y Miguel Ángel Yunes Linares, como candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, para el proceso electoral 2014-2015.

<sup>121</sup> El 17 de abril de 2015.

## **4.2. Consideraciones del TEPJF**

La sentencia incidental<sup>122</sup> emitida por el TEPJF declaró infundadas las alegaciones, al considerar que la Comisión Permanente Nacional, contrario a lo que habían expuesto los inconformes, sí había adoptado las medidas atinentes, por lo tanto, era dable tener cumplida la ejecutoria.

Para llegar a esa conclusión, tomó en cuenta las diversas acciones implementadas por esa Comisión, encaminadas a hacer posible realmente la garantía de igualdad, audiencia y oportunidad, lo anterior, con el fin último de someter a votación en sesión plenaria la postulación en comento.

Las acciones estimadas suficientes consistieron en lo siguiente:

### ***i) Garantía de derechos con la anticipación debida***

Al respecto, se convocó a sesión plenaria a los ciudadanos indígenas tres días antes, para que asistieran a ella, temporalidad que se consideró razonable, por la naturaleza de la candidatura a definir y el grado de avance del proceso electoral federal.

### ***ii) Garantía de audiencia***

Sobre el particular, en el acto de la sesión, el aspirante propietario hizo uso de la palabra ante los integrantes de la plenaria. Este hecho, representó el momento crucial para razonar la idoneidad de su elección y la oportunidad para generar convicción o consensos entre la mayoría, motivando la orientación del voto a su favor; además, en la sesión se dio cuenta de su currículum al igual que de los demás contendientes.

---

<sup>122</sup> El 13 de mayo de 2015.

### ***iii) Prevalencia del principio de autodeterminación***

La mayoría de los integrantes de la sesión plenaria, optó votar por fórmulas de candidaturas distintas a la integrada por los ciudadanos indígenas. Ello respondió a una determinación exclusiva del órgano partidista, ajena al alcance de la sentencia del expediente SUP-JDC-824/2015, pues ésta no definió el sentido del voto de los integrantes de la plenaria, en observancia al principio de autodeterminación tutelado en el artículo 41, fracción I, parte final, de la Constitución.

El TEPJF consideró que las acciones implementadas para cumplir la ejecutoria, se traducían en medidas razonables, en tanto colocó a los aspirantes indígenas junto a los demás ciudadanos contendientes, en un plano de oportunidad igual, para que los integrantes de la plenaria emitieran su voto. Así, si en la votación esos aspirantes obtuvieron sólo dos votos, este resultado era el reflejo del ejercicio pleno de ese principio de autodeterminación, eventualidad que, por sí solo, no se puede estimar como una indebida implementación de medidas protectoras, concluyó la Sala.

El derecho político electoral previsto a favor de los indígenas, en este caso –dijo el Tribunal- no fue posible concretarlos y enfatizó:

Es decir, la votación en asamblea partidista de los aspirantes a cargos de elección popular, integrados por ciudadanos que se adscriben como indígenas y por aquellos que no se adscriben así, en principio, no garantiza condiciones de igualdad y oportunidad para los citados en primer orden, porque encuentra límite en el derecho al voto secreto y a la autodeterminación partidista.

Esa circunstancia, en los hechos, representa un obstáculo para que los ciudadanos de pueblos y comunidades indígenas puedan acceder a la democracia participativa indígena, pues si bien durante el procedimiento de selección desde una perspectiva garantista se pueden tutelar sus

derechos, lo cierto es que en la etapa de elección, como sucedió en el presente asunto, se ven imposibilitados para obtener los votos necesarios para lograr la candidatura indígena, agotándose de este modo sus posibilidades de participación.

La sentencia se consideró cumplida, cerrando de este modo la cadena impugnativa del caso.

Al margen de lo anterior, dicha Sala consideró que el Partido Acción Nacional, en armonía con su naturaleza, debe implementar mecanismos para hacer efectiva la candidatura indígena, lo anterior, en virtud de lo asentado en su acuerdo número CPN/SG/119/2015, emitido el 13 de abril de 2015, para dar cumplimiento a la sentencia del expediente SUP-JDC-824/2015, en el cual se lee lo siguiente:

... en aras de impulsar acciones afirmativas en materia de grupos vulnerables, es que la Comisión Permanente Nacional acordó instruir a los quinientos candidatos propietarios a Diputados Federales por ambos principios, a establecer como agenda prioritaria la atención de grupos minoritarios o vulnerables, entre otros las comprendidas por comunidades indígenas... a efecto de conocer su situación y permitir mecanismos de colaboración para la mejora legislativa de sus condiciones...

Ese instrumento, en su punto de acuerdo tercero, señaló:

TERCERO. Se instruye a la Coordinación Nacional de Asuntos Indígenas del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, presidida por Joaquín Jesús Díaz Mena, a contactar de manera inmediata a diversas comunidades indígenas para establecer mecanismos de acción para fortalecer a las y los distintos candidatos a regidores, alcaldes, diputados locales y federales, de adscripción indígena.

El Tribunal, en su sentencia incidental tradujo ese acuerdo como un genuino compromiso del Partido Acción Nacional, a través de su Comisión Permanente, en implementar acciones para garantizar la democracia participativa indígena, por lo

que, destacó, el análisis de futuros casos relacionados con este tópico, será conveniente estudiarlos a la luz de esa convicción partidista.

Con lo anterior, queda patente que el TEPJF ha desarrollado una jurisprudencia firme, de carácter **instrumental**, en materia de selección y postulación en su caso, de candidatura indígena de elección popular; sin embargo, como se ha evidenciado, ello no se logró consumar en una genuina y objetiva representación popular. Ello, en parte obedeció a la falta de una previsión legislativa tanto constitucional como legal que impongan el deber de observar esa garantía de derecho, lo que sí ha sido previsto en materia de paridad entre los géneros en candidaturas federales y locales para integrar el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.<sup>123</sup>

Así, cabe la interrogante:

¿Ese vacío normativo justifica que los indígenas no tengan garantizado su acceso pleno a los órganos de representación popular?

A manera de respuesta de esa interrogante, cabe decir que existen razones constitucionales para hacer posible ese acceso pleno a favor de los indígenas, bajo los principios de los derechos humanos de igualdad sustantiva, *pro persona*, acción afirmativa y no discriminación. En efecto, el desarrollo jurisprudencial nacional e internacional existente a favor de ese sector social tradicionalmente discriminado, clarifica la posibilidad de ampliar el espectro protector de sus derechos político-electorales, en tanto no existan medidas legislativas que favorezcan ese rubro.

---

<sup>123</sup> Artículo 41, Base I, primer párrafo, de la Constitución y 232, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **CAPÍTULO TERCERO**

**El control judicial para hacer posible la postulación  
y representación política electoral indígena:  
Algunas consideraciones**

## 1. El primer nivel de debate judicial

Este apartado pretende delinear algunos aspectos que se podrían tomar en cuenta para posibilitar la postulación y representación indígena en los órganos de representación popular, federal o locales, bajo los principios constitucionales de igualdad material o sustantiva, pluriculturalidad, *pro persona* y no discriminación con perspectiva de derechos humanos.

El abordaje de los temas debe hacerse de forma integral, privilegiando la protección de los derechos políticos de las personas indígenas con una orientación universal, tomando en cuenta los diversos rubros desarrollados previamente, los cuales tratan de enmarcar la situación actual -de *facto* y jurídica- de los derechos político electoral de los indígenas.

Sin duda, la legitimación de un Estado que se proyecta como democrática, tiene el deber de incluir en el núcleo de sus decisiones todos los sectores sociales, tanto los que tradicionalmente han detentado ese poder, como aquellos que, por su condición de minoría, no han sido tomados en cuenta. Lo anterior, porque la participación plural garantiza una visión integral de los temas que interesan a la colectividad, además, permite diseñar un plan nacional robusto e incluyente. Una sociedad sin inclusión de minorías es una democracia incompleta.

Para ese objeto, es conveniente realizar un esfuerzo institucional para abordar la materialidad de los derechos políticos de las personas que están en dicha condición de vulnerabilidad y exclusión, a partir de la interpretación constitucional.

Las decisiones del TEPJF han marcado su ruta jurisprudencial para hacer efectivo el acceso a la justicia y a la protección judicial de ese grupo social, en sus diversas vertientes: el acceso pleno a la jurisdicción del Estado; la protección prioritaria de su marco normativo consuetudinario; la tutela progresiva del sistema de elección de sus autoridades municipales a través de usos y costumbres, entre otras; todas

ellas, dirigidas a hacer posible los derechos sustantivos indígenas, sin perjuicio de su identidad, pluriculturalidad y libre determinación dentro de un marco constitucional de autonomía.

El TEPJF ha dado pautas para que ciudadanos indígenas participen en elecciones constitucionales vía partidos políticos, aspirando integrar un órgano legislativo, federal o local, haciendo uso de su prerrogativa política electoral a ser votado; ello, con independencia de la opción política existente a elegir sus autoridades mediante el derecho consuetudinario a nivel municipal.

Sin embargo, no se ignora que esa postulación e integración indígena, aun con el modelo constitucional pro derechos humanos, sus posibilidades de éxito para alcanzar esa integración aún son nulas. Existen diversos obstáculos que lo impiden. El mayor problema, a mi parecer, está en el hecho de que la Constitución no prevé expresamente el deber de garantizar la postulación y representación indígena en el Congreso de la Unión o en las legislaturas estatales.

Ello ha provocado que los partidos políticos, al postular sus candidaturas pasen por alto considerar ciudadanos o ciudadanas indígenas y, en el supuesto de que así fuera, enfrentan el proceso electoral en condiciones iguales al resto de los candidatos, sin ningún trato distintivo en virtud de sus diferencias. Es decir, participan en condiciones de igualdad y oportunidad formales. Este modelo, en la práctica, no ha sido idóneo ni eficaz, basta recordar los casos relatados en apartados precedentes (fórmulas de candidatura indígena al cargo de diputado federal y de candidatos indígenas a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México), los cuales, aún con su instrumentación judicial, no existe un registro puntual de los ciudadanos indígenas que hubieran sido beneficiados.

En todo caso, las sentencias de los juicios ciudadanos de las que ampliamente se ha dado cuenta, representan el precedente judicial inmediato, relativo al reconocimiento del derecho de los indígenas a participar en los procesos de

selección y elección interna partidista para ser postulados a un cargo de elección popular federal, considerando sus diferencias y grado de vulnerabilidad, al margen de si sus estatutos disponen acatar o no ese deber.

Ese precedente sentó las bases de un primer nivel de debate judicial del tema, comprometido y plausible, en materia de democracia participativa indígena, sin embargo, como ya se expuso, a la postre, no alcanzó su finalidad, esto es, lograr la postulación y la representación material indígena en el Congreso Federal, no obstante que la Constitución otorga un trato especial a este sector en términos del artículo 2º de la Constitución.

El criterio sustentado en ese precedente, se resume en la tesis XLI/2015, aprobada el 29 de julio de 2015 que, por su relevancia, se transcribe a continuación:

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.-** De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose ésta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente se sitúan frente a los procesos electorales de carácter constitucional con participación preponderante de los partidos políticos, en

donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.<sup>124</sup>

Con lo anterior, el TEPJF ha clarificado:

- El marco jurídico nacional e internacional de los derechos político-electorales de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.
- El deber del Estado de hacer efectiva la democracia participativa indígena, entendida como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover, reconocer, gozar, ejercer y proteger los derechos de los indígenas, entre otros, el de participación política a la igualdad en el acceso a las funciones públicas e intervenir en las decisiones de los asuntos públicos.
- La existencia de obstáculos relativo a que las mayorías usualmente designan las fórmulas de candidatos de los partidos políticos, y las minorías tienen pocas posibilidades de ser tomadas en cuenta, por la falta de mecanismos que les garantice esa posibilidad de postulación.
- Que los partidos políticos, al tener como objeto hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, son la vía para promover la participación de los indígenas.

La interpretación aludida consolida la base jurídica de protección para concretar y hacer efectiva la participación política de los indígenas, no obstante, el problema sistémico de exclusión y discriminación de los que han sido objeto. Incluso, ese

---

<sup>124</sup> *Ob. cit., La creación jurisprudencial*, pág. 170.

criterio debe representar la fuente de impulso para nuevos estadios de argumentación, es un derecho vivo y su grado de interpretación dinámica debe brindar a la persona una protección evolutiva creciente.

## **2. El segundo nivel de debate: Razones para implementar en sede judicial la postulación y representación efectiva indígena**

La legislación vigente hace mutis sobre la forma de hacer posible la postulación y representación indígena en la integración del Poder Legislativo, federal o local. Una instrumentación de este calado, sin duda, es hacia donde debe transitar la jurisdicción electoral, tomando en cuenta que existe una amplia doctrina y legislación nacional e internacional que imponen al Estado el mandato de tutelar y garantizar los derechos indígenas; gracias a esto ha sido posible proteger los derechos político electorales de los indígenas, aun cuando la legislación nacional no les reconoce con plenitud.

Ese contexto factico legislativo, justifica la actividad de los tribunales para transitar de la realidad social y el discurso político hacia la verificación de los derechos electorales de la ciudadanía indígena. Se considera necesaria la actividad del Tribunal en ese rubro, en tanto reivindicaría los derechos aquí tratados, en la inteligencia de que muchas de las veces ha sido posible mudar de modelos homogéneos a diseños institucionales complejos o plurales y es justo, que el papel de los poderes judiciales ha sido determinante.<sup>125</sup>

Se destaca que en la reforma constitucional en materia indígena llevada a cabo en 2001 se garantizó a los pueblos y comunidades indígenas, elegir sólo a nivel municipal, a sus autoridades mediante sus usos y costumbres. Entre 2001 y 2016,

---

<sup>125</sup> CRUZ MARTÍNEZ, Armando, *Composición pluricultural de la nación. Artículo segundo constitucional*, en *Derechos Humanos en la Constitución*, comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, Tomo I, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (Coordinadores, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica), México, 2013, págs.448-477.

si bien se han realizado sendas reformas constitucionales y legales en materia electoral, ninguna de ellas se ha ocupado en prever la manera de proteger los derechos de postulación y representación indígena en el legislativo.

Acorde con la división tradicional de los poderes del Estado, el diseño y la implementación normativa en materia de postulación y representación indígena corresponde al ámbito natural de atribuciones del Congreso federal o local, tomando como núcleo esencial de su decisión, la protección especial que la Constitución otorga a ese sector social.

La experiencia enseña que la dilatada agenda legislativa incide en el procedimiento de creación de las normas, aplazando su discusión y aprobación. No existe en este momento una iniciativa o proyecto de ley, federal o local, que tenga por objeto garantizar el derecho de postulación y representación indígena en los órganos de representación popular. Es el grado de abandono cultural, exclusión, vulnerabilidad y discriminación lo que los ha desplazado de los medios de comunicación este tema. El monopolio de los partidos políticos respecto de esos derechos, para su aprovechamiento propio o de la clase que tradicionalmente se ha aprovechado de ellos, sin que los indígenas logren avizorar que esa prerrogativa debe ser superada. Debe consolidarse el hecho de que sus derechos son de carácter universal y constituyen los instrumentos que tienen para dar lugar a un cambio en sus vidas y estructura social en la que conviven.

Por lo anterior, es conveniente elevar a un segundo nivel de debate judicial el tema de postulación y representación indígena bajo los estándares mínimos de derechos humanos, priorizando su participación y representación real en la integración de los órganos populares.

El nivel de debate judicial sugerido no responde a un sentir artificial o caprichoso o bien a un activismo judicial desbordado, sino que, el TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional, ha asumido, desde su competencia, criterios que

promuevan el funcionamiento incluyente y pluricultural del proceso democrático mexicano, pues como árbitro, en sus márgenes de actuación, está el garantizar la igualdad material de los derechos de los grupos vulnerables y/o marginados, evitar los excesos o las omisiones de los órganos, así como de las mayorías, contra las minorías; asegurar la protección más amplia de los derechos humanos; incluso, tomar las decisiones que otros órganos no logran consensar, de interés público y, servir como mecanismo de avance social y política, a través de instrumentos de los propios procesos democráticos. En el marco actual de derechos, no se puede concebir un TEPJF limitado a aplicar lo que el sistema normativo dispone, sino como instancia que impulsa los parámetros de control de la constitucionalidad y convencionalidad.

Los indígenas pertenecen a un sector social de minoría, por lo tanto, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar a favor de ellos el acceso pleno a la justicia, bajo los estándares mínimos del plazo razonable, el derecho a un juez o tribunal independiente, la eliminación de obstáculos económicos para permitir el acceso a la justicia y el derecho a un recurso efectivo.<sup>126</sup> En este marco, los jueces constitucionales deben reconocer un derecho derivado de un principio general y, por ende, implementar acciones progresivas a favor de las minorías indígenas que, si bien no están expresamente reconocidas en la legislación o tratados internacionales, así se animan en el contexto de las declaraciones internacionales y jurisprudencia comparada<sup>127</sup> desde la perspectiva de los derechos humanos y la pluriculturalidad, respetando el principio de igualdad material.

Ello no transgrede el margen competencial de los órganos democráticos, porque judicializar la política no significa politizar la justicia ni es sinónimo de activismo judicial, los jueces activistas son aquellos que determinan los alcances de las normas jurídicas, estableciendo significados obligatorios a los que definen –o

---

<sup>126</sup> Artículos 8 y 25 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y, al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado su jurisprudencia.

<sup>127</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las resoluciones y acciones progresivas en paridad de género y comunidades indígenas, reconocen derechos*, síntesis informativa de la Sala Superior del TEPJF del Poder Judicial de la Federación, esta información se consultó el 29 de junio de 2016, en el sitio web: <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/resumen/0/1467176400>

redefinen decisiones y políticas públicas diseñadas por los otros poderes del Estado. El activismo judicial no es una conducta errónea o indebida de los jueces, es el concepto académico que se les ha otorgado.<sup>128</sup>

Tradicionalmente las decisiones del Poder Judicial, de las Cortes Supremas o bien de los tribunales, impactan en el funcionamiento y en la consolidación de los regímenes democráticos, con las implicaciones que ocasionan esas determinaciones, entre otras, la sobrecarga judicial, la judicatura y los procesos judiciales convertidos en instrumentos de litigio estratégico de actores políticos, con riesgo de exponer su legitimidad e independencia, incluso, el aplazamiento de soluciones políticas necesarias para enfrentar ciertos problemas.<sup>129</sup>

Tiene razón Novak cuando escribe:

... La labor de un tribunal, cualquiera que éste sea, no puede limitarse a la solución de la controversia concreta, sino que debe ir mucho más allá; debe buscar sentar las bases para controversias futuras, establecer criterios comunes de solución, formar una jurisprudencia homogénea que permita predecir la solución de pleitos futuros y por ende, cumplir una labor disuasiva, aclarar puntos oscuros o no regulados y llenar espacios vacíos, permitiendo con todo ello, el enriquecimiento de esta disciplina.<sup>130</sup>

La doctrina, la agenda legislativa ni los partidos políticos han externado algún tipo de interés para hacer posible que ciudadanos indígenas tengan garantizada su postulación e integración del órgano legislativo, federal local, no obstante, el porcentaje representativo de ese sector de la población y que algunas normas internas partidistas prevén proteger sus derechos. Es decir, el debate prevaleciente en torno a los indígenas se ha ocupado en rubros de educación, salud, cultura, territorios, elección de sus autoridades por usos y costumbres, etc.,

---

<sup>128</sup> BRENES BARAHONA, Amelia, Conferencia: *Del derecho y otras disciplinas: ciencia política y judicial politics*, 8 de junio de 2016, sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

<sup>129</sup> *Ibidem*

<sup>130</sup> NOVAK TALAVERA, Fabián, *Caso Barcelona Traction and Power Company Limited, España vs Bélgica*, 1970, pág. 78, el material se consultó el 1 de noviembre de 2016 en el sitio electrónico: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/viewFile/7181/7381>

pero no se ha detenido sobre sus derechos de postulación y representación política. Existe una intención formal de considerar a ese sector en el quehacer político, la influencia de su voto activo en las elecciones es elevada, sin embargo, ha faltado una vocación institucional cierta que haga posible esos derechos.

### **3. La jurisprudencia interamericana**

La Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sido consistentes al señalar que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, por lo que su interpretación deberá estar acompañada con los elementos que aporta la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, criterio que resulta, a decir de dichas instancias, armónico con las reglas generales de interpretación reconocidas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>131</sup>

A nivel convencional, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, previene que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades en la dirección de los asuntos públicos, de forma directa o por medio de sus representantes, votar y ser elegidos, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Este instrumento regional reconoce, en lo que interesa, los derechos de que se trata, sin distinción alguna del sujeto (beneficiario) y, que se ejercerán en condiciones generales de igualdad, lo que quiere decir que cualquier persona podrá disponer de esta prerrogativa bajo exigencias o condiciones mínimas, lo anterior, a efecto de garantizar su goce material.

---

<sup>131</sup> Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párrafo 155; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafo 125, y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrafo 165.

La doctrina señala que la cuestión indígena en el sistema interamericano se ha desarrollado en tres momentos, el primero, en los años ochenta del siglo XX, en el que debatió la naturaleza de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y su articulación en el sistema; el segundo, la realización de diagnósticos tendiente a buscar la protección especial de los derechos indígenas, y tercero, en los inicios del funcionamiento de la Corte, que gradualmente ha ido perfilando los derechos indígenas conforme a la Convención Americana.<sup>132</sup>

La Corte ha entendido tener atribución para resolver cuestiones contenciosas en materia política electoral y, en función de ella, ha señalado que otro grupo de especial protección han sido los pueblos indígenas, y esa ruta ha tomado su jurisprudencia.<sup>133</sup>

Incluso, la Corte referida ha reiterado que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, como tal, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.<sup>134</sup>

Además, es criterio de la Corte que los Estados parte de la Convención tienen la posibilidad de establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando éstos sean razonables y proporcionales frente a los principios de la democracia representativa (celebración de elecciones periódicas, libres, justas, sufragio universal, igual y secreto), requisitos que, acorde con el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana,<sup>135</sup> por una parte fortalecen la democracia

---

<sup>132</sup> *Ob. cit.*, *Derechos Humanos en la Constitución*, pág. 466.

<sup>133</sup> CABALLERO OCHOA, José Luis y RÁBAGO DORBECKER, Miguel, *Artículo 23. Derechos Políticos*, en *Convención Americana sobre derechos Humanos comentada*, Christian Steiner y Patricia Uribe (Coordinadores), Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad Adenauer Stiftung (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica), México, 2014, págs. 574-578.

<sup>134</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 143; y *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafo 383.

<sup>135</sup> Artículo 6. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo

y por la otra, facilita la participación de sectores específicos de la sociedad, por ejemplo, los miembros de las comunidades indígenas.<sup>136</sup>

En esa medida, la Corte ha fijado criterio en el sentido que:

114. ... el Estado debe garantizar que “los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos [...] y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización”. Lo contrario incide en la carencia de representación en los órganos encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo.<sup>137</sup>

115. El Tribunal nota que, en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho.<sup>138</sup>

La representación indígena en las estructuras del Estado, ha dicho la Corte, se debe traducir en la presencia material de la comunidad en el espacio público. Si ello no es real, se le está privando a ese sector social del acceso al ejercicio pleno de su participación política directa. La representación de grupos en situaciones de desigualdad –razonó la Corte- es un prerrequisito necesario para la realización de

---

ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

<sup>136</sup> Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párrafo 217.

<sup>137</sup> Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 114.

<sup>138</sup> *Ibidem*, párrafo 115.

aspectos fundamentales como la inclusión, la autodeterminación y el desarrollo de las comunidades indígenas dentro de un Estado plural y democrático.<sup>139</sup>

Lo anterior, permitirá fomentar que los integrantes de las comunidades indígenas cuenten con una representación adecuada, la cual les permitirá intervenir en las decisiones relacionadas con cuestiones nacionales que interesan al colectivo, así como a los asuntos particulares que les atañen en su hábitat natural, por lo tanto, los requisitos que se establezcan para posibilitarles ese acceso no deben traducirse en obstáculos a esa participación.<sup>140</sup>

La jurisprudencia interamericana referida, en modo alguno pugna con el criterio del TEPJF relacionado con la efectividad de la democracia participativa indígena, a través de la presencia material de la persona con esa adscripción en los espacios de decisión pública, así como su participación política directa.

Ese criterio de obligatoriedad convencional ancla la jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con rubro y texto siguientes:

**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional,

---

<sup>139</sup> *Ídem*, párrafo 113.

<sup>140</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 259.

los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>141</sup>

Lo anterior, quiere decir, que el TEPJF, al juzgar un caso relacionado con derechos político electorales de los ciudadanos indígenas, entre otros, de postulación y representación en los órganos de representación popular, federal o local, deberá aplicar como estándar mínimo el criterio más favorable a la persona consagrado en la Constitución, así como la jurisprudencia interamericana antes ilustrada en tanto que el Estado mexicano es parte de la Convención<sup>142</sup> y ha reconocido la jurisdicción<sup>143</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esa medida, corresponde al Estado mexicano hacer efectiva la democracia participativa indígena, a través de los partidos políticos, en tanto *tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público*,<sup>144</sup> otorgando prevalencia condiciones efectivas, como el hecho de establecer mecanismos que posibiliten la postulación y participación bajo condiciones de igualdad sustantiva para las funciones públicas y las decisiones de los asuntos públicos.

---

<sup>141</sup> Décima Época, Pleno, Jurisprudencia, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), pág. 204.

<sup>142</sup> México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981.

<sup>143</sup> México formuló la declaración para reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998.

<sup>144</sup> Artículo 41, Base I, segundo párrafo, de la Constitución.

Por el contrario, no asumir el Estado ese imperativo incurriría en responsabilidad internacional, por no atender su deber de respetar los derechos reconocidos en la Convención,<sup>145</sup> ni adoptar, ante la falta de garantías, disposiciones de derecho interno necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades previstos en dicho instrumento.<sup>146</sup>

#### **4. Base constitucional y convencional para ordenar a los partidos políticos garantizar la postulación y representación política electoral indígena**

Como se expuso en el apartado que antecede, existe jurisprudencia interamericana que reconoce a las comunidades indígenas su derecho a participar en la toma de decisiones respecto de asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en su esfera jurídica; que pueden integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de forma directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, además, que esa posibilidad recae en el derecho del individuo (participación directa) o bien el derecho de la colectividad a ser representada. Ante la existencia de un derecho con esa dimensión, cada Estado parte tiene el deber de implementarlo según sus particulares condiciones sociopolíticas.

El alcance de dicha jurisprudencia es armónico con el marco constitucional nacional, a partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 14, 16, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución, construida con perspectiva de

---

<sup>145</sup> *Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos. 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.*

<sup>146</sup> *Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*

derechos humanos, no discriminación, pluriculturalidad, igualdad material, debido proceso y protección judicial, contenidos y principios que fueron abordados en las sentencias de los juicios ciudadanos base de este trabajo.

Es un hecho reconocido que la Constitución no hace mención expresa el deber del Estado de garantizar a los ciudadanos indígenas su derecho de formar parte de los órganos de representación popular, federal o estatales, a través de un mecanismo preferente e institucionalizado. Sin embargo, esta situación, en modo alguno debe entenderse que se proscribe esa posibilidad jurídica en la medida que las constituciones democráticas contemporáneas, dentro de la cual se inserta la Constitución mexicana, admiten una aplicación dinámica, evolutiva, amplia y progresiva de los derechos, lo anterior, a partir de principios constitucionales y convencionales, por lo que, si un derecho se considera transgredido y en la estructura constitucional no se encuentra reconocido o amparado, su protección por parte del operador jurídico deberá fundarse y motivarse en su interpretación amplia, tomando en cuenta además los instrumentos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia comparada.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos antes mencionados, permiten concluir la posibilidad jurídica para que el TEPJF pueda ordenar a los partidos políticos postular a ciudadanos indígenas a cargos de elección popular, federal y locales, con la finalidad de que puedan integrar órganos de representación popular.

Lo anterior, porque la Constitución tiene contenidos democráticos, plurales e incluyentes, por lo que su tendencia protectora deberá aterrizar con esa potencia en la realización de los derechos, aunado a que reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas y que, por su condición, les atribuye derechos específicos, sin excluirlos del resto de los derechos humanos que, por la calidad que presentan, buscan siempre otorgar la protección más amplia a la persona; además, relativo al

ejercicio de los derechos políticos el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución es enfática al disponer que reconoce y garantiza a los pueblos y las comunidades indígenas el derecho a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

La Constitución reconoce la ciudadanía mexicana, en general, a toda persona que cumple 18 años. Al ciudadano indígena no se le otorga un trato especial o preferente para gozar y disfrutar sus derechos políticos de votar y ser votado a nivel estatal y federal, salvo en la instancia municipal mediante elección por usos y costumbres, circunstancia que acontece en singular excepción, porque la geografía nacional e indígena indican que las autoridades de ese nivel de gobierno, son electas preponderantemente vía partidos políticos. En este sentido, si el sector social indígena se encuentra en un estado de vulnerabilidad, este hecho explica que debe dársele un trato diferenciado para lograr su aspiración de ser postulado e integrar cargos de elección vía sufragio ciudadano.

El TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional y ante el vacío normativo prevaleciente, **a partir de un caso concreto sometido a su jurisdicción y acorde con sus particularidades**, está en aptitud de implementar un mecanismo mínimo eficaz e idóneo que garantice la postulación y representación directa de los ciudadanos indígenas en los órganos de representación popular, a través de los partidos políticos; corresponderá a éstos prever para ese objeto, el mecanismo que satisfaga los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad dentro de un parámetro de constitucionalidad y convencionalidad, tanto en las candidaturas de elección popular de diputados federales y senadores de la República, en ambos casos, por el principio de mayoría relativa y representación proporcional,<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> La Constitución previene en su artículo 52 que la *“Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.”* También su diverso artículo 56 refiere *“La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos*

reproduciendo el mismo modelo a nivel estatal en términos del artículo 116 constitucional.

Se consideran bases mínimas acordes con ese parámetro:

- a) En los 28 Distritos Electorales Federales con población preponderante indígena, se registren personas con adscripción a este sector social, en la medida que en éstos tienen mayor posibilidad de ganar.
- b) En las listas de las circunscripciones electorales que correspondan a Estados con población mayoritaria indígena, reservarle los primeros lugares a este grupo, a efecto de que sean preferidos en la asignación correspondiente.
- c) En las elecciones locales corresponder esa misma lógica de candidaturas.
- d) El partido político y la autoridad electoral, en todas las etapas del proceso electoral, deberán flexibilizar el cumplimiento de requisitos inherentes a esa postulación y representación.
- e) La candidatura que corresponda, el propietario y suplente, deberán ser personas indígenas.
- f) En los Distritos Electorales Federales y Distritos Electorales Locales con población indígena minoritaria, los partidos políticos podrán postular personas indígenas bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, según el caso.

En casos de controversia ante el incumplimiento de esas reglas, la revisión del TEPJF deberá operar con debida diligencia, además, este principio deberá acompañar todas las fases del proceso electoral. Lo anterior, ante la falta de instrumentos institucionales que garantice a los indígenas el disfrute y ejercicio

---

*fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.”*

efectivo de sus derechos político electorales y, por la ausencia de una representación adecuada que les permita intervenir, de forma directa, en los asuntos nacionales que interesan a la colectividad en general y particular. En este caso, el principio de autodeterminación partidista no debe significar un obstáculo para garantizar los derechos de que se trata, sino que debe ceder frente al interés público, al Estado constitucional y convencional de derechos, en un marco de inclusión y respeto de los derechos humanos, esto es, tomar al ciudadano -sin distinción de clase, estatus o condición social-, como centro nuclear de atención y, los partidos políticos, como ancla para alcanzar la representación efectiva. Al amparo de ese principio, los institutos políticos, con plenitud de atribuciones, deben diseñar e instrumentar la opción que mayor garantía de protección otorgue la representación indígena.

Otra vía atinente es la implementación de medidas similares a las establecidas para garantizar la paridad entre los géneros, a partir del principio jurídico de acciones afirmativas, desarrollado ampliamente para garantizar la equidad entre la mujer y el hombre en la postulación y participación política electoral.

El desarrollo de ese principio de forma expansiva a favor del género femenino también puede ser impactado en el ámbito indígena, en la medida que este sector también merece protecciones jurídicas especiales al encontrarse frente a una circunstancia de excepción, tal como se ha expuesto a lo largo de este trabajo.

Cierto, la Constitución no prevé expresamente un derecho especial para ellos en materia de postulación y representación en los órganos de elección popular, no obstante la existencia de un alto grado de población indígena en la nación mexicana y que desde 2001 el reformador de la Constitución avizoró ya la conveniencia de materializar sus derechos electorales; sin embargo, como ya se señaló con antelación, considero que la Constitución, de su lectura sistemática y funcional, implícitamente, concede esa posibilidad jurídica de tutela amparada en

los principios de los derechos humanos e interpretación pluricultural, incluyente y no discriminación del derecho.

Los Estados constitucionales de filiación liberal han ajustado sus estructuras e instituciones para acomodar las demandas de las minorías que buscan espacios de representación política.<sup>148</sup> La doctrina identifica que el tema de las minorías y el multiculturalismo se ha desarrollado en cuatro etapas: la *primera*, la oposición entre el liberalismo y multiculturalismo (individualismo vs. comunitarismo o colectivismo cultural); la *segunda*, el rol de la cultura y la identidad dentro de la tradición del liberalismo (existencia de naciones civitas y naciones étnicas) que, en sus esquemas de dominación, uno busca prevalecer sobre el otro; la *tercera*, la relación entre multiculturalismo y los procesos de construcción del Estado, bajo los procesos permisibles y términos justos de integración de las minorías; y la *cuarta*, la relación entre multiculturalismo, ciudadanía y estabilidad política del Estado, que implica reconocer específicos derechos étnicos.<sup>149</sup>

El autor que se consulta, refiere que en el debate multiculturalista existen tres posiciones: la *liberal*, la *comunitarista* y la *liberal comunitarista*. La *primera*, defiende la exclusividad ética del sujeto individual y “remite la solución del conflicto de las minorías a la extensión y efectividad de los derechos fundamentales”, sin considerar derechos colectivos que podrían vulnerar los principios de libertad e igualdad; la *segunda*, tiene como valor central a los grupos o la comunidad, otorga un lugar autónomo a las tradiciones y costumbres, reconoce la identidad, junto con la libertad e igualdad; y la *tercera*, otorga importancia al reconocimiento de los derechos etnoculturales para fortalecer la capacidad de independencia del Estado constitucional de filiación liberal, sin desconocer los límites diferenciados y específicos de los derechos individuales fundamentales; además, los teóricos del liberalismo comunitarista han hecho propuestas de derechos en contextos multiculturales,<sup>150</sup> entre otros, de autogobierno (autonomía de las formas políticas

---

<sup>148</sup> *Ob. cit.*, AVILA ORTIZ, Raúl, *Representación de las minorías étnicas*, pág. 693.

<sup>149</sup> *Ídem*, pág. 695, el autor cita a Kymlicka, para sostener su premisa.

<sup>150</sup> *Ídem*, el autor cita a Iverson, para referir su fuente.

del grupo, derechos poliétnicos (preservación de su identidad cultural) y de representación (mediante acciones políticas de clase o medidas de discriminación positiva), para compensar las deficiencias de los procesos generales de representación y estabilidad políticas.<sup>151</sup>

Dentro de la perspectiva liberal multicultural, abunda el autor en cita, los derechos político electorales pueden verse desde la perspectiva de la ciudadanía en general y desde la ciudadanía étnica (comprende los derechos de la ciudadanía en general, además, dos tipos de derechos: los derechos de protección externa y los derechos de restricción interna de los grupos étnicos). **“Los derechos étnico políticos de protección externa son aquellos que la ciudadanía general acuerda para propiciar la defensa del grupo étnico minoritario respecto a las presiones del grupo étnico mayoritario, así como para asegurar que el grupo étnico minoritario concorra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado Nacional.”** Lo anterior, mediante medidas compensatorias, en el contexto de los derechos políticos de la ciudadanía en general, a través de la distritación, creación de circunscripciones especiales y la sobrerrepresentación por regiones, los escaños reservados o cuotas y la representación de comunidades.<sup>152</sup>

El estado mexicano vive un proceso de democratización y, dentro de ello, se desarrollan corrientes y movimientos sociales y políticos, entre otros, el de los indígenas, que pugnan por espacios públicos de participación política. La representación mediante acciones políticas de clase o medidas de discriminación positiva a partir de los parámetros antes relacionados, en el caso mexicano, es viable para compensar las deficiencias de los procesos generales de representación política, por lo que ante la instrumentación deficiente u omisa de este modelo, el TEPJF está en posibilidad de discernir sobre su constitucionalidad y convencionalidad, con efecto vinculante para los partidos políticos y autoridades electorales.

---

<sup>151</sup> *Idem*, el autor apoya su argumento en lo señalado por Kymlicka.

<sup>152</sup> *Idem*, págs. 696-697.

El marco normativo nacional y convencional antes anunciados, otorga a los indígenas la posibilidad jurídica de participación política, no obstante, su condición de desventaja, discriminación y vulnerabilidad, por lo que de hecho y de derecho les asiste la misma razón que al género femenino para que en materia política electoral se aplique en beneficio de ellos una medida compensatoria, por ejemplo, a través de la acción afirmativa.

El TEPJF ha definido:

... los elementos fundamentales de las **acciones afirmativas**, son: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria. La elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. La figura más conocida de las **acciones afirmativas** son las políticas de cuotas o cupos.<sup>153</sup>

En mérito de lo anterior, considero que la instrumentación de acciones afirmativas a favor de los indígenas en materia de postulación y representación popular, puede considerarse también como una vía idónea a transitar para compensarles sus derechos políticos electorales, y el TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional, tiene la oportunidad de escalar este nivel de tutela jurisdiccional.

---

<sup>153</sup> Jurisprudencia 11/2015 con rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Este criterio se puede consultar en la página web: [http://intranet/IUSE/portada\\_iuse2\\_boton1.htm](http://intranet/IUSE/portada_iuse2_boton1.htm)

Lo anterior, guardaría armonía con la vasta jurisprudencia que ha desarrollado en su carácter de órgano especializado en materia electoral, redimensionada la protección y tutela de los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, en armonía con la composición plural y multicultural del Estado mexicano.

Considero que la academia y la jurisprudencia electoral deben abrir este debate en aras de tutelar los derechos político electorales de los ciudadanos indígenas, que ello no quede en la percepción generalizada de justipreciar los derechos político electorales en su realización formal, sino en su trascendencia conceptual, normativa y fáctica en beneficio del conglomerado social indígena, en tanto el Constituyente Permanente o el legislador ordinario no prevengan en la norma esa obligación de garantía.

Lo anterior, no es un criterio sin sentido sino que encuentra respaldo en lo que el TEPJF ya ha razonado, tomando en cuenta los parámetros establecidos por el sistema de derechos humanos, la necesidad de representación de la población indígena que atienda sus demandas colectivas y particulares, la ausencia de medidas que garanticen esa postulación y representación, así como la necesaria construcción jurídica ante el silencio de la norma que visibilice esa exigencia en los órganos de representación popular.

Un Estado constitucional democrático que reconoce su composición como pluricultural tiene el deber de garantizar el derecho que le asiste a cada segmento de la sociedad, esto es abrirse a la minoría, por lo que el TEPJF, garante de los derechos político electorales de los indígenas, está llamado a intervenir ante la omisión normativa de considerar por parte de los partidos políticos el deber de postular ciudadanos indígenas a cargos de elección popular, con el fin de que puedan integrar órganos de representación popular, federal o locales, lo anterior, bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en tanto la agenda legislativa se ocupe de este debate y tenga a bien determinar la

conveniencia de instrumentar la representación indígena que mejor responda a la realidad nacional o local, entre otros, mediante *cuotas electorales*, *escaños reservados* o la *redistribución*, pues lo verdaderamente trascendente es su instrumentación y que ésta resulte apta y no trastoque otros principios democráticos, por el contrario, fortalezcan la democracia y afirmen la legitimidad de las decisiones políticas.

Sin embargo, esa tarea pendiente del legislador no puede aplazar ni condicionar la realización de los derechos políticos relacionados con el de postulación y representación indígena, reconocidos ampliamente por el derecho nacional e internacional, de ahí la conveniencia de un tribunal garante de la Constitución.

El control judicial propuesto es oportuno, pues la falta de una previsión normativa vinculante para los partidos políticos en el sentido de que deben garantizar el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de postulación y representación en los órganos de elección popular, es una medida urgente y es el instrumento que mejor protección otorga a los derechos humanos.

Incluso, esa falta de previsión no puede significar un obstáculo para el operador jurídico judicial, dado que la tutela y protección propuesta tiene sustento constitucional y convencional, además, el TEPJF, en su carácter de órgano constitucional especializado, tiene entre sus atribuciones otorgarle contenido a los principios rectores de la función electoral a través de una robusta interpretación del derecho.

Esa función de interpretación, deberá acompañar la vocación de salvaguardar los derechos humanos de todos los sujetos electorales, en el ámbito de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes, desde luego, anclada en el contenido de la reforma constitucional de esa materia de derechos (2011), la cual dispone la obligación de los jueces mexicanos de conocer y resolver los casos sometidos a su jurisdicción, tomando en cuenta los instrumentos internacionales y,

por ende, la jurisprudencia comparada como estándar mínimo en la administración de justicia plena y democrática.

Corresponde al Constituyente Permanente prever en la Constitución un principio de garantía de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de su derecho a la representación política en los órganos de representación popular, en particular, en el Congreso de la Unión, en sus dos cámaras, y en las legislaturas locales. Lo anterior, a través de los partidos políticos, en los 28 Distritos Electorales Federales con población preponderante indígena<sup>154</sup> bajo el principio de mayoría relativa, así como considerarlos en la lista de candidaturas por el principio de representación proporcional de los Estados que corresponden a esos Distritos tanto de Diputados y Senadores; además, con esa misma lógica operar respecto de los Distritos Electorales Locales de los Estados con población preponderante indígena y, por último, garantizar de modo proporcional y equitativo el derecho de representación de los indígenas segmentados en las entidades con población indígena mínima.

Lo trascendente es la previsión constitucional de ese deber de garantía y, el juez constitucional cumple un papel como garante de la instrumentación que en cada caso prevenga el legislador y así se cumpla con el parámetro de control constitucional y convencional. Significaría un gran avance para la democracia mexicana reconocer en la Constitución el deber de los partidos políticos de garantizar el derecho de postulación y representación política de los indígenas en los Congresos federal y locales.

Al margen de ello, existe la posibilidad jurídica de realizar un control judicial por parte del TEPJF y ordenar a los partidos políticos garantizar el derecho de postulación y representación política de los indígenas; además, aquellos están obligados a conducir sus actos en ese sentido, dado el carácter vinculante de las

---

<sup>154</sup> Estados identificados con antelación: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

sentencias, lo anterior, en virtud de una interpretación sistemática y funcional, pluricultural e incluyente, de los artículos 1º, 2º, 4º, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución y 23 de la Convención Americana, conforme se ha expuesto en este tercer capítulo.

Esta actividad expansiva de derechos debe permear ya la nueva integración del TEPJF, sentar las bases del segundo nivel de debate judicial e integrar la jurisprudencia que garantice los derechos no instrumentados como el de representación política indígena. Una democracia sin inclusión de minorías es una democracia incompleta.

## **CONCLUSIONES**

## CONCLUSIONES

Los temas anclados en cada apartado, concebidos de forma integral, permiten sostener las premisas y conclusiones siguientes:

1. En México, según el censo de 2010, la población indígena estaba estimada en 15.7 millones de personas, es decir, aproximadamente el 11.8% de su población total nacional. A nivel municipal, la Constitución autoriza a los pueblos y comunidades indígenas elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (usos y costumbres). Existen 2,456 municipios, en 803 la población indígena es de más del 30%, lo cual tiene importantes implicaciones para el peso electoral y cultural, especialmente en cuanto a las candidaturas y ejercicio de las autoridades municipales, incluso, para sus formas de elección.

2. La condición pluricultural de la nación mexicana tiene base en los pueblos y comunidades indígenas y por el grado de marginación que tienen éstos en materia política, es conveniente diseñar un mecanismo institucional y jurídico que les permita el acceso pleno a los órganos superiores de gobierno distintos al municipal.

3. El acceso a la jurisdicción del Estado es un derecho humano reconocido a favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes tanto en la Constitución mexicana como en los instrumentos internacionales de la materia. Por ello, desde 2001 a la fecha, su derecho ha evolucionado de forma progresiva. Los órganos judiciales participan activamente dentro de este propósito eliminando los obstáculos formales que pudieran significar una restricción o limitación para su ejercicio pleno y maximizando sus derechos y prerrogativas en la lógica del Estado democrático de derecho.

4. El TEPJF, como órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, ha desarrollado ampliamente los derechos político electorales, en sus diversas vertientes, a la luz de los demás derechos de igual categoría (votar y ser votado, reunión, asociación, acceso a la información, petición, libertad de expresión, entre otros). Conviene seguir esa ruta en tanto los estándares mínimos de protección definidos forman parte del Estado democrático, pluricultural e incluyente, ajustados invariablemente en la Constitución y las leyes y, por ende, en los principios rectores de la función electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

5. La Constitución hace mutis respecto al deber y forma de garantizar los derechos político electorales a ser votado de los ciudadanos indígenas para integrar órganos legislativos, federal y locales, quienes, por su condición social, amerita concederles algún tipo de medida compensatoria, con el objeto de tutelarles su derecho a participar en los órganos de deliberación y decisión del Estado.

6. Es criterio del TEPJF que las minorías tienen mayor posibilidad de éxito vía partidos políticos, en tanto constitucionalmente tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público, con mayor razón si la elección es mediante una lista votada en una circunscripción plurinominal.

7. Algunos estatutos de los partidos políticos prevén la posibilidad de garantizar a los indígenas el acceso a los cargos de elección popular, federal y local, a través de acciones afirmativas o en su caso otorgarles participación en distritos con población preponderantemente indígena. Sin embargo, en los hechos, ello no ha sido posible, por falta de una previsión constitucional que así ordene.

8. Existen condiciones jurídicas para implementar en sede judicial el derecho fundamental a ser votado de los ciudadanos indígenas, a través de los partidos

políticos, tanto en su postulación y representación efectiva, a través de una instrumentación que conceda mayor protección a la persona, bajo los parámetros del control constitucional y convencional. En la actualidad conviven formalmente dentro de una coyuntura favorable respecto al reconocimiento de sus derechos electorales, gracias a la implementación de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas.

**9.** La necesaria protección efectiva de los derechos político electorales de los indígenas, individual o colectiva, ha motivado en el TEPJF la implementación de una política judicial a partir de la remoción de obstáculos que limitan u obstruyan su acceso a la justicia, procurando beneficiar directa o indirectamente a este colectivo social a través de un trato diferenciado que signifique, a la postre, una mayor igualdad material.

**10.** El Instituto Nacional Electoral tiene registro de 28 Distritos Electorales Federales con población preponderante indígena, los cuales, para su determinación, tomó en cuenta los pueblos y comunidades con población mayoritariamente indígena que reunieran, además, las condiciones de continuidad geográfica, vías de comunicación y servicios públicos. Lo anterior, ha merecido la crítica en el sentido de que, si en esos distritos realmente se postularan candidatos indígenas y ganaran la elección, representarían el 47% del total de la población indígena del país, por lo tanto, el 53% no estaría representada por no reunir las condiciones antes mencionadas, dando lugar a una diversa modalidad de exclusión y desigualdad política. No se tiene registro que en las elecciones federales pasadas se hayan garantizado la candidatura de personas con adscripción indígena en esos distritos o bien los que hayan ganado la elección.

**11.** El desarrollo y libre determinación de su condición política, así como a participar plenamente en la vida política del Estado, sin discriminación, es un derecho mínimo reconocido a favor de los indígenas en el derecho internacional y el Estado tiene el deber de observarlo. México se inserta dentro de esta dinámica

de deberes, dado el carácter pluricultural de su población, incluso, los integrantes de esos grupos han expresado su deseo de participar en las elecciones populares para integrar órganos de representación política, en igualdad de condiciones en relación al resto de los ciudadanos, esto es, a participar en los órganos de representación popular, así como en la creación y en la ejecución de políticas de gobierno y a ocupar cargos de orden público en todos los planos gubernamentales, aspiración que sólo puede ser posible, si el Estado mexicano, a partir de su propio orden constitucional, adopta reglas para garantizar cierto equilibrio de los sectores vulnerables o de minoría en la integración de órganos electos, tomando en cuenta sus particulares condiciones de desigualdad o de desventaja.

**12.** El escrutinio judicial es fundamental cuando se trata de tutelar los derechos de las minorías que se encuentran desprotegidas por el proceso político habitual, dada la debilidad política existente en ellas, así como el perjuicio y discriminación que padecen en una democracia pluralista. Ello significa una posibilidad material, real y objetiva, para corregir esa situación y justifica la existencia de un elemento contra mayoritario en el control del juez constitucional, a través de la supresión de requisitos formales que, en principio, solo pueden ser atendidos por quienes son parte de grupos no vulnerables.

**13.** Lo anterior, responde al deber del Estado de promover la democracia participativa indígena, entendida como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre otros, el de participación política, igualdad material en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, correspondiendo a los partidos políticos, como sujetos viables de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.

**14.** La jurisprudencia interamericana reconoce a las comunidades indígenas su derecho a participar en la toma de decisiones respecto de asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en su esfera jurídica; que pueden integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de forma directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, además, que esa posibilidad recae en el derecho del individuo (participación directa) o bien el derecho de la colectividad a ser representada.

**15.** La Constitución no hace mención expresa del deber del Estado de garantizar a los ciudadanos indígenas su derecho de formar parte de los órganos de representación popular, federal o estatales, a través de un mecanismo preferente e institucionalizado; esta situación, en modo alguno debe entenderse que proscriba esa posibilidad jurídica en la medida que las constituciones democráticas contemporáneas, dentro de la cual se inserta la Constitución mexicana, admiten una aplicación dinámica, amplia y progresiva de los derechos.

**16.** El principio de autodeterminación partidista no debe representar un obstáculo para garantizar los derechos de que se trata, sino que debe ceder frente al interés público, al Estado constitucional y convencional de derechos, en un marco de inclusión y respeto de los derechos humanos, por el contrario, tomar al ciudadano -sin distinción de clase, estatus o condición social-, como centro nuclear de atención y, los partidos políticos, como ancla para alcanzar la representación efectiva. Al amparo de ese principio, los institutos políticos, con plenitud de atribuciones, deben diseñar e instrumentar la opción que mayor garantía de protección otorgue la representación indígena.

**17.** El TEPJF, en su carácter de tribunal constitucional y, ante el vacío normativo prevaleciente, está en aptitud de implementar un mecanismo que atienda el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad que garantice la representación política indígena, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores de la República, en ambos casos, por el principio de mayoría relativa y

representación proporcional, reproduciendo el mismo modelo, en lo que resultara aplicable, a nivel estatal. Se consideran bases mínimas acordes con ese parámetro:

- a) En los 28 Distritos Electorales Federales con población preponderante indígena, se registren personas con adscripción a este sector social, en la medida que en éstos tienen mayor posibilidad de ganar.
- b) En las listas de las circunscripciones electorales que correspondan a Estados con población mayoritaria indígena, se reserve los primeros lugares a este grupo, a efecto de que sean preferidos en la asignación correspondiente.
- c) En las elecciones locales debe corresponder esa misma lógica en las candidaturas de diputados locales por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.
- d) El partido político y la autoridad electoral, en todas las etapas del proceso electoral, deberán flexibilizar el cumplimiento de requisitos inherentes con esa postulación y representación.
- e) En la candidatura que corresponda, el propietario y suplente, deberán ser personas autoadscritas indígenas.
- f) En los Distritos Electorales Federales y Distritos Electorales Locales con población indígena minoritaria, los partidos políticos podrán postular personas identificadas indígenas bajo los principios de mayoría relativa y representación proporcional, según el caso.

En casos de controversia ante el incumplimiento de esas reglas, la revisión del TEPJF deberá operar con la debida diligencia, además, este principio deberá acompañar todas las fases del proceso electoral.

**18.** Existe la posibilidad jurídica para que el TEPJF mediante el control judicial, ordene a los partidos políticos garantizar el derecho de postulación y representación política de los indígenas; para que conduzcan sus actos en ese

sentido, dado el carácter vinculante de sus sentencias, en virtud de una interpretación sistemática y funcional, pluricultural e incluyente, de los artículos 1º, 2º, 4º, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución y 23 de la Convención Americana.

Así, el juez constitucional debe asumir su responsabilidad para velar que la instrumentación que en cada caso se prevenga, cumpla el parámetro de control constitucional y convencional, porque los indígenas ya han aguardado mucho y durante este tiempo no ha sido posible la realización de sus derechos políticos electorales cabalmente.

Finalmente, ante la falta de un debate nacional en este tema surge la conveniencia de otorgarles espacios de representación política. Igualmente, por la ausencia de una agenda legislativa con ese propósito, la decisión judicial debe constituir la garantía de protección de los derecho de más de 15 millones de indígenas, para que puedan participar en las deliberaciones y toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pudieran incidir en sus derechos y en el desarrollo de sus pueblos y comunidades, de manera que, se abatan los obstáculos para su integración a las instituciones y órganos estatales, y así participen de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos.



## FUENTES DE CONSULTA

### Publicaciones

- ADRIANA BÁEZ, Carlos, en *Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009*, número 19, México, enero-abril, 2010.
- AGUILAR ORTIZ y JULIÁN SANTIAGO, José Juan, *Derechos de los pueblos indígenas, acceso a la justicia y discriminación, en Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde el análisis de los derechos humanos*, recopilación de ensayos, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado, México, 2011, págs. 747-778.
- AVILA ORTIZ, Raúl, *Representación de las minorías étnicas*, en *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Compiladores), Política y Derecho, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 2007,
- AYLWIN OYARZÚN, José, *Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica, avances y desafíos*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral número 25, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.
- BARREIRO, Line y SOTO, Lilian, *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal*, en *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (Compiladores), Política y Derecho, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas, caso Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y RÁBAGO DORBECKER, Miguel, *Artículo 23. Derechos Políticos*, en *Convención Americana sobre derechos Humanos comentada*, Christian Steiner y Patricia Uribe (Coordinadores), Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad

Adenauer Stiftung (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica), México, 2014.

- CAPOTORTI, Francesco, Relator Especial de la Sub comisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Naciones Unidas, Informe E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
- CRUZ MARTÍNEZ, Armando, *Composición pluricultural de la nación. Artículo segundo constitucional*, en Derechos Humanos en la Constitución, comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana, Tomo I, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner (Coordinadores), Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung (Programa Estado de Derecho para Latinoamérica), México, 2013.
- DELGADO DEL RINCÓN, Luis E., *La resolución de los conflictos electorales*, en Cuadernos y Debates, Paloma Beglino Campos y Luis E. Delgado del Rincón (editores), número 200, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2010.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- FERRAJOLI, Luigi, *Garantismo, una discusión sobre derecho y democracia*, Trad. Andrea Greppi, Trotta, Madrid, 2009
- -----, *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, prólogo y traducción de Perfecto Andrés Ibáñez, Trotta, Madrid, 2011.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MOLINA SUÁREZ, César de Jesús (Coordinadores), *El juez constitucional en el siglo XXI*, tomos I y II, Universidad Nacional Autónoma de México y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.
- FLORES CRUZ, Cipriano, *El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del Estado de Oaxaca*, en Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo 1, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y Perspectivas (2006-2009)*, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, número 121, 2010.

- -----, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus constituciones, tomo I, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Miguel Ángel Porrúa, México, 2012.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, en *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.
- -----, *Las resoluciones y acciones progresivas en paridad de género y comunidades indígenas, reconocen derechos*, síntesis informativa de la Sala Superior del TEPJF, 29 de junio de 2016.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Derechos Humanos, derechos políticos y justicia electoral*, Porrúa, México, 2016.
- -----, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, 5ª edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, España, 1998.
- NARVÁEZ H., José Ramón, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales, Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP, comentarios a la sentencia SUP-JDC-488/2009*, Nota introductoria de Juan Manuel Sánchez Macías, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.
- NOVAK TALAVERA, Fabián, *Caso Barcelona Traction and Power Company Limited*, España vs Bélgica, 1970.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- RAMÍREZ BARRIOS, Fernando, *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*, Temas selectos de Derecho Electoral número 39, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- RECONDO, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 17, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.

- RÍOS, Marcela, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Representación indígena y reformas políticas: Lecciones de la experiencia internacional*, 19 de enero de 2015.
- SAGER, Lawrence G., *Juez y Democracia, Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Estudio introductorio de Víctor Ferreres Camella, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 2007.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- -----, *Teoría de la democracia*, Tomo II, Los temas clásicos, Alianza Universidad, México, 1991.
- SONNLEITNER, Willibald, *La representación legislativa de los indígenas de México. De la representatividad descriptiva a una representación de calidad*, en Temas selectos de Derecho Electoral, número 32, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013.
- 
- WOLDENBERG, José y BECERRA, Ricardo, *Representación política*, en Diccionario Electoral, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agencia Española de Cooperación Internacional, Serie elecciones y Democracia, San José, Costa Rica.

### Legislación nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Estatutos de los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Encuentro Social, Movimiento Ciudadano, Movimiento Regeneración Nacional y Nueva Alianza.

### Instrumentos internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948)

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
- Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)
- 
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)
- Carta Democrática Interamericana (2001)
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)
- 
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)

### Protocolos

- *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014.

### Jurisprudencia

- *La creación jurisprudencial del TEPJF del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016, Constitucionalidad, convencionalidad y derechos fundamentales*, Tomo 3, México, 2016.
- -----, *Género*, Tomo 5.
- -----, *Sistemas normativos indígenas*, Tomo 12.

## Diario Oficial de la Federación

- 14 de agosto de 2001, Decreto en materia de derechos y cultura indígena.
- 12 de febrero de 1987, Decreto de reforma que instituye el Tribunal de lo Contencioso Electoral.
- 22 de agosto de 1996, Decreto que incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- 10 de febrero de 2014, Decreto de reforma en materia política electoral.
- 23 de mayo de 2014, Decreto por el que se publica la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; adiciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley General de Partidos Políticos.

## Sentencias nacionales

- Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo, 5 de septiembre de 2006, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-585/2015, *caso Romel Giovanny Matus Matus y Rubicel Cruz Luis vs. Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional*, 11 de marzo de 2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-824/2015, *caso Romel Giovanny Matus Matus y Rubicel Cruz Luis vs. Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional*, 8 de abril de 2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Resolución incidental, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-824/2015, *caso Romel Giovanny Matus Matus y Rubicel Cruz Luis vs. Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional*, 13 de mayo de 2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-9167/2011, caso *Rosalba Durán Campos y otros vs Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán*, 2 de noviembre de 2011, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### Sentencias internacionales

- *United States v. Carolene Products. Co.*, 304, U.S. 144 (1938), United States Supreme Court.
- *Masacres de Ituango Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148.
- *Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.
- *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110.
- *Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.
- *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.
- *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.
- *Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.
- *Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

### Varios

- *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Agencia Española de Cooperación Internacional, Tomo II, Costa Rica, 2000.

- *Democracia igualitaria. Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, versión ejecutiva, 2015.
- *Acuerdo General por el que se establecen las bases de organización y funcionamiento de la defensoría pública federal para pueblos y comunidades indígenas*, aprobado por la Comisión de Administración mediante acuerdo 315/S11 (17-XI-2015), de 7 de marzo de 2016.
- *Boletín* número 0959, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 16 de febrero de 2016.