

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

María Pérez Cepeda*
Rocío Verboonen Bazán**

El choque cultural al que fueron sometidos los pueblos indígenas durante la Conquista, trajo como consecuencia la negación de su identidad, sus lenguas y sus culturas; hasta sus sistemas de gobernanza fueron trastocados.

Fueron muchas décadas de discriminación y exclusión que, a pesar de la transformación de los estados, siguieron profundizándose cada vez más, hasta el punto en que a los pueblos indígenas no se les consideraba sujetos con derechos, mucho menos con el de ejercer o participar en la vida política de los estados.

FLORINA LÓPEZ MIRÓ¹

SUMARIO: 1. Introducción; 2. De los tratados internacionales a la reforma constitucional; 3. La interpretación judicial de los derechos político-electorales de las personas indígenas; 4. Conclusiones; Bibliografía.

* Consejera electoral integrante del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

** Secretaría Técnica de la Comisión Jurídica del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

¹ López Miró, Florina *et al.*, “Participación política de las mujeres indígenas en América Latina”, en *Interculturalidad y justicia electoral*, México, TEPJF, 2018, p. 6.

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

1. INTRODUCCIÓN

Una de las demandas fundamentales de los pueblos indígenas ha sido el reconocimiento de su derecho a la participación política de acuerdo con sus sistemas normativos internos, lo cual es posible solo aceptando la coexistencia de diferentes realidades sociales con sus particularidades propias, sin que esto signifique que alguien tenga que perder su cultura o su identidad para poder convivir en armonía; lo que representa un cambio en el enfoque integracionista de las políticas sociales y educativas del Estado.

Bajo el contexto del reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana, es posible la coexistencia del derecho legislado y el de los pueblos indígenas, siempre que este no sea incompatible con los derechos fundamentales. En este sentido, a los pueblos indígenas les han sido reconocidos los siguientes derechos: a la preservación de su cultura y territorio, su identidad, educación, salud, idioma, a la libre determinación, a la consulta y consentimiento libre, previo e informado, a decidir sus prioridades para el desarrollo, a conservar y reforzar sus instituciones, entre otros.

Para dimensionar la diversidad cultural y etnolingüística de nuestro país, debemos tener en cuenta que en México somos más de 119 millones de personas, de las cuales 21% se autorreconoce como indígena,² y 7 millones conservan alguna de las 68 lenguas indígenas y 364 variantes etnolingüísticas³ que hablaban sus ancestros en tiempos precolombinos.

En el estado de Querétaro hay 63 265 personas indígenas, principalmente en el municipio de Tolimán, en donde 41.2% de la población es indígena; mientras que tienen presencia los muni-

² INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), Encuesta intercensal 2015, p. 73, disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

³ INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas), Catálogo de lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

cipios de Amecalco de Bonfil, con 32.7% de su población, y Querétaro con 1.7%.⁴

En nuestro país, la población indígena se encuentra en una situación de discriminación estructural, así como de desventaja sociopolítica y económica respecto del resto de la población,⁵ por lo que, para mejorar sus condiciones de bienestar y desarrollo, el reconocimiento de la vigencia de sus derechos solo constituye un punto de partida en la búsqueda de una solución de mayor profundidad, que implique la creación de espacios en los que coexistan diferentes valores y prácticas, así como la implementación de medidas especiales y permanentes para revertir los patrones históricos de exclusión, preservando su identidad cultural.

En cuanto al reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en México, es de especial interés la sentencia⁶ de Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral, TEPJF) respecto del caso de la comunidad de Cherán, Michoacán, la cual delineó el futuro jurídico de los avances en la materia, al interpretar y aplicar los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, acorde a la reforma constitucional de 2011, reconociendo a sus integrantes el derecho a elegir a sus autoridades con base en sus usos y costumbres.

Con la reforma de 2015 al artículo 2 constitucional quedaron consagrados los parámetros fundamentales para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, garantizando a los pueblos indígenas el derecho a elegir a las autoridades para el ejercicio de su gobierno interno de acuerdo con sus prác-

⁴ CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015, disponible en <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>

⁵ CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, recomendación general 27/2016, México, 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

⁶ TEPJF, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <http://portal.te.gob.mx>

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

ticas tradicionales, bajo condiciones de igualdad para las mujeres y hombres en el disfrute y ejercicio de su derecho de votar y ser votados; así como en el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular en un marco de respeto al pacto federal y la soberanía de los estados, sin que las prácticas comunitarias limiten los derechos de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.⁷

La finalidad de este trabajo es abordar las resoluciones y acciones determinantes para la tutela efectiva de los derechos de los pueblos indígenas de nuestro país; desde los instrumentos internacionales y las resoluciones de los organismos interamericanos en materia de derechos humanos, así como su adopción por los tribunales federales y la implementación de medidas especiales por parte de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas, que buscan compensar la desigualdad que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio de sus derechos político-electorales; también pretendemos dejar anotadas algunas asignaturas pendientes en el tema, principalmente en el estado de Querétaro.

2. DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Los movimientos latinoamericanos por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas se presentan a partir de los años sesenta y setenta, haciendo posible el reconocimiento de derechos colectivos en un instrumento internacional, los cuales no se encontraban consagrados en las constituciones y leyes de diversos países de Latinoamérica, incluido México: el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169, Convenio) impulsó las reformas constitucionales en América Latina a partir de 1989.⁸

⁷ *Compendio de legislación nacional electoral, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª ed., México, INE-FEPADE-III-UNAM-TEPIJF, 2016, t. 1.

⁸ El convenio fue ratificado por el Senado mexicano en 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

El Convenio 169 recogió las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, manteniendo y fortaleciendo sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven.

Este instrumento internacional se aplica a los pueblos tribales⁹ y a los considerados indígenas “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que se autoidentifiquen culturalmente como tales”.¹⁰

Como obligación para los Estados parte, se estableció el deber de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio, mediante la adopción de medidas legislativas o administrativas necesarias, políticas públicas y planes de acción y monitoreo que permitan asegurar efectivamente y en condiciones de igualdad, sin obstáculos ni discriminación, el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

Se reconoció el derecho a la consulta previa, libre e informada, que implica que los pueblos indígenas pueden tomar las decisiones o los acuerdos pertinentes por el interés de su comunidad, cuando las medidas legislativas o administrativas puedan afectar sus culturas o territorios.

⁹ Un pueblo tribal es “un pueblo que no es indígena a la región que habita, pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”, Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 79, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

¹⁰ Aunque algunos miembros de cada pueblo vivan con menos apego a las tradiciones culturales correspondientes que otros, esto no significa que pierdan su identidad o sus derechos. En la medida en que continúen preservando y viviendo sus propias tradiciones culturales, los pueblos indígenas y tribales, así como sus miembros, continuarán siendo titulares de los derechos individuales y colectivos que les reconoce el Sistema Interamericano, Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*, *supra*, párr. 164, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

Asimismo, se plasmó el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades, determinar sus propias instituciones y conservar sus costumbres, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos humanos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fortaleció lo establecido en el Convenio 169, al ser adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

Desde su ratificación por el Estado mexicano en 1990, la aplicación del Convenio 169 por parte de las autoridades de nuestro país fue precaria, concentrando la atención en la carente o deficiente legislación nacional para garantizar los derechos indígenas, acudiendo la interpretación del derecho internacional en auxilio de México. Es así como, a través de las resoluciones de los organismos internacionales de derechos humanos y su adopción en los tribunales federales, se ha ido logrando el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de las personas integrantes de estos pueblos, como se verá más adelante.

Mientras el derecho internacional reconocía los derechos de los pueblos indígenas, en nuestro país el descontento e indignación con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992,¹¹ entre otros factores, provocó que el 1 de enero de 1994, campesinos indígenas tomaran el centro histórico de San Cristóbal de las Casas y otras cabeceras municipales en el estado de Chiapas. Su vocero, el subcomandante Marcos, estableció las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre ellas la que en 1996 fuera el estandarte del movimiento: “El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos”.¹²

¹¹ Por la cual, a las tierras ejidales y comunales, suelo de propiedad social cuya enajenación estaba prohibida desde principios del siglo xx, se les retira el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, permitiendo por primera vez la posibilidad de que se venda, se arriende o se hipoteque, pudiendo privatizarse e incorporarse al mercado inmobiliario, estimulando el auge de su inclusión en el libre mercado.

¹² Ceceña, Ana Esther, “El zapatismo. De la inclusión de la nación al mundo en el que quepan todos los mundos”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden social neoliberal*, Buenos Aires, CLACSO,

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

El movimiento zapatista colocó en la agenda nacional el debate en materia de derechos indígenas y la discusión sobre la composición pluricultural de la nación, recogiendo sus demandas en los acuerdos de San Andrés Larráinzar y en la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA); sin embargo, según señalan expertos en el tema,¹³ estas demandas no se vieron reflejadas en la Ley de Derechos y Culturas Indígenas de 2001.

En este contexto se publica, el 14 de agosto de 2001, la reforma al artículo 2 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a través del cual se trata de establecer una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, desde los ámbitos jurídico, político, productivo, educativo, cultural, etc., al transitar de las políticas integracionistas o asimilacionistas de los siglos XIX y XX al reconocimiento de la nación pluricultural, cambiando la idea del monismo jurídico a un sistema de pluralismo jurídico, donde se reconoce la coexistencia de diversos sistemas jurídicos.¹⁴

Para los fines de este trabajo, se recuperan los principios más relevantes establecidos en el artículo 2 de la Constitución:

- La composición pluricultural de la nación.
- La autoadscripción o autoidentificación como criterio para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas.
- El derecho a la libre determinación: a elegir de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones

2004, p. 1, disponible en <http://www.geopolitica.ws/document/geopolitica5pdf>

¹³ Cabrero, Ferrán (coord.), “Aproximación teórica. Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, en *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ecuador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p. 16.

¹⁴ Figueroa Ávila, Enrique, Conferencia “Derecho Electoral indígena, criterios relevantes 2017-2018”, en *Jornadas de Derecho Electoral*, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CJGcsetr16U>

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

de igualdad, sin limitar sus derechos político-electorales y con respeto al pacto federal.

- El derecho a la consulta previa.

La reforma constitucional dispuso que la competencia en materia indígena no es responsabilidad exclusiva de la federación, sino concurrente con los estados, al establecer la obligación de reconocer y regular sus derechos en las constituciones y leyes de las entidades federativas; así como de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

En el estado de Querétaro, con la reforma de 2011 a la Constitución local, se reconoce en el artículo 3 la presencia de pueblos y comunidades indígenas en el estado; y se establece la obligación de garantizar, preservar y reconocer su autonomía, libre determinación, sistemas normativos y el acceso a la consulta; sus costumbres, tradiciones, territorio, lengua, patrimonio cultural, medicina tradicional y acceso a recursos naturales.

Asimismo, se plasmó en la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro la obligación del estado de respetar su derecho a elegir a sus autoridades y representantes locales a través de sus usos y costumbres; se reconoció el derecho de la mujer a participar, en igualdad de oportunidades que el varón, en el desempeño de las funciones de representación comunitaria; siendo esta norma la que a nivel estatal reconoce y garantiza los derechos de los pueblos indígenas que habitan en el estado.

Por otra parte, la Ley Electoral del Estado de Querétaro dispone que en los municipios con población indígena,¹⁵ sus integrantes tienen derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos para fortalecer la participación y representación política conforme a sus tradiciones y normas internas, y señala también la obligación de los partidos políticos de promover una mayor participación de esta población a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias.

¹⁵ De acuerdo con la reforma de 2014 a la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, los municipios del estado, exceptuando a Corregidora, El Marqués y San Juan del Río, tienen población indígena.

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

3. LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS PERSONAS INDÍGENAS

En la búsqueda de la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, los tribunales han jugado un papel importante en el reconocimiento y maximización de sus derechos políticos, enfocando la administración de justicia estatal a las situaciones especiales de estas minorías.

A través de la interpretación judicial se están definiendo los derechos con los que se busca preservar la autonomía e identidad de los pueblos y comunidades indígenas, además de su coexistencia social, cultural y política, ubicándolos en un plano más equitativo que les permita el ejercicio efectivo y defensa de sus derechos y tradiciones, siendo, entre otros, los siguientes:

- Derecho a la libre autodeterminación.
- Universalidad del sufragio, igualdad y no discriminación.
- Derecho de acceso a la justicia y a un debido proceso.
- Suplencia total de la queja.
- Contar con un intérprete y traducción de las actuaciones.
- Flexibilización de las reglas procesales y de prueba.
- Legitimación activa en los medios de impugnación.
- Juzgar con perspectiva intercultural e intervención de *amicus curie*.
- Derecho al consentimiento y consulta previa.
- Derecho a participar en la vida política del país y comunidad, e integrar autoridades de gobierno ordinarias o tradicionales.
- Maximización del derecho de asociación.

Como se mencionó, de las sentencias que marcan un antes y un después en la vida jurídica de las comunidades indígenas, es el caso *Cherán* el que derivó en el reconocimiento de dos de los derechos más importantes de los pueblos originarios: la consulta y la autodeterminación.

Considerando que el derecho de autodeterminación es la piedra angular que nutre y fortalece la identidad étnica y el autogobierno, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó que

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho individual o colectivo de participar en la vida política, correspondiendo al Estado disponer de todas las medidas, suficientes y razonables, a efecto de consultarles, para que sean ellos quienes se pronuncien respecto de su forma de organización social, cultural y política, asumiendo incluso el control de sus propias instituciones.¹⁶

Los derechos a la consulta y a la autodeterminación se encuentran interrelacionados con la facultad de los pueblos indígenas para participar en la vida política del país e integrar autoridades de gobierno ordinarias o tradicionales.

Al respecto, constituye una cita obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas que sean necesarias e idóneas para garantizar que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas participen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones de los asuntos políticos, haciendo hincapié en el derecho de los pueblos originarios a contar con liderazgos en los diversos ámbitos de su estructura social y política, así como representación en el Estado.¹⁷

Como todos los derechos, la facultad de los pueblos y comunidades indígenas de designar a sus autoridades internas conforme a sus normas y tradiciones no es absoluta, admitiendo consecuentemente restricciones necesarias, razonables y justificadas, con el fin de garantizar la universalidad del sufragio, la igualdad

¹⁶ TEPJF, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano..., *cit.*, disponible en <http://portal.te.gob.mx>
TEPJF, Sala Superior, recurso de reconsideración, SUP-REC-143/2015, 13 de mayo de 2015, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

¹⁷ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf
Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, núm. 212, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_212_esp.pdf

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

y no discriminación,¹⁸ y tutelar la participación de las mujeres en condiciones igualitarias frente a los varones, debiéndose asegurar su posibilidad de votar y ser votadas, así como de acceder y desempeñar plenamente y sin limitaciones los cargos para los que fueron electas o designadas.¹⁹

Como vemos, los derechos de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se han maximizado con la interpretación de los órganos jurisdiccionales, lo que ocurre en forma similar tratándose del derecho de acceso a la jurisdicción del Estado.

Constituye un referente la sentencia SUP-JDC-37/1999 dictada por el Tribunal Electoral, mejor conocida como caso *Tlacolulita*, en el que se sostiene el deber del Estado de garantizar a los integrantes de comunidades indígenas el acceso efectivo, real y completo a los tribunales, dejando de lado todos aquellos formalismos exagerados e innecesarios que impidan el dictado de una resolución que decida el fondo de la controversia planteada.

Un verdadero precedente en el que se amplió el derecho de acceso pleno a los tribunales es la sentencia SUP-JDC-11/2007, con la que se sienta el criterio de suplencia total de la deficiencia de la queja, señalando que, tratándose de comunidades indígenas, la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 constitucional no se limita a remover los obstáculos técnicos o económicos, sino que es necesario derrocar las circunstancias que pueden generar un detrimento en sus derechos, por lo que, a efecto de colocarlos en una verdadera posición de acceso a la justicia, debe efectuarse una suplencia amplia y oficiosa respecto de los motivos de inconformidad, incluso cuando existan omisiones o defectos al momento de plantearlos.

Del mismo modo, se ha maximizado el derecho de las personas indígenas (consagrado en el art. 2 constitucional) a contar

¹⁸ Al respecto consúltese la sentencia de la Sala Xalapa del TEPJF, recaída a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-3/2017 y SX-JDC-4/2017 acumulados, 15 de febrero de 2017, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

¹⁹ TEPJF, jurisprudencia 22/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, 2016, pp. 47-48.

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

con un defensor con facultades para desahogar diligencias, presentar promociones y, en general, para asistir en todo momento a la parte indígena facilitándole la satisfacción de las cargas y deberes procesales.²⁰

Asimismo, ha constituido un avance importante en la protección de la lengua e identidad indígena, la medida especial de protección tomada por los tribunales, en cuanto a la traducción de un resumen oficial y de los puntos resolutive de la sentencias, comunicándoles el fallo o cualquier acto procesal de la manera más idónea posible, considerando las circunstancias especiales, el nivel de alfabetización, así como las condiciones geográficas y sociales de la comunidad.²¹

Conviene subrayar que en la impartición de justicia, tratándose de pueblos indígenas, se tiene el deber de juzgar con una perspectiva intercultural, reconociendo la existencia de una multiplicidad de sistemas jurídicos tradicionales, lo que implica la necesidad de identificar plenamente las circunstancias particulares de cada comunidad, así como su organización política y administrativa, considerando la forma de acceder a los cargos, su sistema normativo, la forma de elección de sus autoridades, además de valorar el contexto en el que surge el conflicto, los antecedentes electorales y, en general, todos aquellos rasgos que contribuyan a la solución de los conflictos de la manera más apegada a sus sistemas normativos.

En esa tónica, los operadores jurídicos tienen el deber de obtener la información por el medio más idóneo, considerando la realización de peritajes, dictámenes antropológicos, opiniones especializadas, comparecencias de autoridades tradiciones e incluso la realización de visitas del personal jurídico, lo que evitará determinaciones que resulten ajenas a la comunidad.²²

²⁰ TEPJF, jurisprudencia 28/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014, pp. 66-68.

²¹ TEPJF, jurisprudencia 15/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010, pp. 21-22. TEPJF, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-836/2014 y acumulados, 21 de mayo de 2014, disponible en <http://portal.te.gob.mx>

²² TEPJF, Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-38/2017 y SUP-REC-39/2017, 28 de junio de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

Con respecto a la identidad indígena, desde 2011, el Tribunal Electoral ha estimado que la voluntad de las personas de considerarse pertenecientes a un pueblo o comunidad indígena es suficiente para reconocerlos como tales, lo que implica que en el ámbito de la administración de justicia sea necesario tomar medidas reforzadas, a fin de salvaguardar sus derechos, correspondiendo a quien afirme lo contrario la carga de probar su dicho.

En este breve análisis no se puede dejar de mencionar el acuerdo INE/CG508/2017 emitido por la autoridad electoral nacional, mediante el cual se implementó una acción afirmativa para incrementar la representación de esta población en el Congreso de la Unión y así garantizar la vigencia de los derechos de quienes se autoadscriban como indígenas, requiriendo a los partidos políticos para que les postularan en 12 distritos electorales federales con 40% o más de población indígena.

El acuerdo fue impugnado y modificado por el Tribunal Electoral,²³ determinándose elevar a 13 los distritos en los que debían postularse personas indígenas. Además, para estar en condiciones reales de garantizar que las personas que resultaran electas en aquellos distritos efectivamente pertenecieran a una comunidad o pueblo indígena, era necesario que al momento de la postulación se acreditara mediante elementos objetivos el vínculo existente entre la persona a postular y la comunidad.

Pareciera que con esta resolución se mueve el camino andado, cambiando sustancialmente la forma de colmar la identidad indígena; no obstante, a claridad meridiana se vislumbra que si bien los criterios versan sobre la autoadscripción, los mismos tienen efectos diversos que de manera alguna implican un choque de criterios; ya que como señalamos, desde el momento en que una persona se reconoce como indígena y activa la jurisdic-

TEPJF, jurisprudencia 19/2018, pendiente de publicación en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=intercultural>

²³ TEPJF, Sala Superior, recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 14 de diciembre de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

ción del estatal, se hace necesario, derivado de la desigualdad social que históricamente han enfrentado, remover aquellas barreras que impidan la impartición de justicia, bastando únicamente que la persona se autoadscriba como integrante de una comunidad indígena para que se le considere como tal con todas las consecuencias jurídicas que ello implique.²⁴

Ahora, en el caso de la comprobación de la autoadscripción de quien pretende postularse y eventualmente integrar una autoridad estatal, por supuesto que se hace necesario el dictado de medidas especiales que tengan como finalidad garantizar que efectivamente la persona cuente con un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico, geográfico o cualquier otro que lo identifique como miembro de ese núcleo indígena, pues como bien lo señaló la Sala Superior del TEPJF, debe colocarse un cerrojo de protección que evite la intromisión indebida de personas no indígenas.

Interpretar en abstracto la sentencia, sin considerar el fondo de la cuestión, implicaría imponer una barrera difícil de superar por las comunidades y sus integrantes cuando pretendan acceder a la justicia impartida por el Estado, mientras que permitir que cualquier persona contienda por un cargo de elección popular destinado para lograr la representación de los pueblos originarios ante los órganos de gobierno estatales, sin requerimiento alguno sobre su vínculo con la comunidad, podría traer como consecuencia una suplantación de la identidad indígena, y la medida adoptada no lograría materializar la acción afirmativa.

Sin duda, con la emisión de las diversas resoluciones, tanto del Tribunal Electoral como de organismos internacionales, se procura colocar en un plano de equidad a los integrantes de las comunidades indígenas que buscan la protección de un derecho, sentándose precedentes importantes en la impartición de justicia en aquellos casos que les involucren, pues se entiende que, dado el contexto histórico de dicha población, se requiere de una protección reforzada que haga visible y compatible la diversidad de derechos indígenas con el derecho estatal.

²⁴ TEPJF, Sala Superior, *supra*, 13.

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

4. CONCLUSIONES

Si bien la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales que obligan al Estado mexicano a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y al establecimiento de garantías para su ejercicio representan un gran avance, ello no implica una solución suficiente para asegurar su auténtica vigencia y respeto, por lo que queda un largo camino por andar para que estos principios constitucionales y convencionales tengan efectividad para los pueblos y comunidades indígenas de todo el país.

Como se señaló, la protección de los derechos indígenas no es responsabilidad exclusiva de las autoridades e instituciones del ámbito federal: también corresponde a los estados establecer, en sus constituciones y leyes, las garantías y procedimientos necesarios para el efectivo reconocimiento y ejercicio de estos.

Las legislaciones locales, las sentencias judiciales y las políticas públicas en los estados se necesitan construir de acuerdo con el contexto local de las comunidades involucradas y sus especificidades culturales, adoptando además medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación.

A nivel local deben armonizarse las leyes que reconocen los derechos político-electorales de las personas indígenas, a fin de que existan condiciones para el ejercicio pleno de los mismos, por ejemplo, la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, que establece que, para garantizar su representatividad en la Legislatura del Estado, las autoridades electorales procurarán promover y considerar la inclusión integral de las zonas indígenas de cada municipio en la conformación de los distritos electorales. Sin embargo, con la reforma en materia político-electoral de 2014, el diseño y determinación de los distritos electorales locales es una atribución que corresponde a la autoridad electoral nacional, por lo que debería adecuarse el marco legal local para lograr la representatividad de las personas indígenas en la Legislatura; o bien, por parte de la autoridad electoral local implementar, como lo hizo el INE para la elección de 2018, una acción afirmativa en este sentido.

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

De igual forma, podría abrirse el debate respecto de la necesidad de que en la legislación electoral se disponga la obligación a los partidos políticos para que en las planillas de ayuntamiento se integre también a un número o porcentaje de personas indígenas, y así cobre vigencia su derecho a participar como miembros de los pueblos o comunidades en las fórmulas para los distintos cargos de elección popular.

En ese sentido, se tendrán que definir los mecanismos para que los pueblos y comunidades elijan representantes ante los ayuntamientos con población indígena, así como sus atribuciones dentro del órgano colegiado, lo anterior para fortalecer su participación y representación política, como lo establece la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

No debemos perder de vista que las autoridades locales tienen la obligación de interpretar los conceptos de libre determinación y autonomía, de acuerdo con los estándares internacionales a la luz del artículo 1 de la Constitución. Garantizar efectivamente el ejercicio de estos derechos podría generar una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas, basada en la igualdad y el respeto.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero, Ferrán (coord.), “Aproximación Teórica. Ejercer derechos, refundar el Estado. Cómo los indígenas amplían la ciudadanía”, en *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Ecuador, PNUD, 2013.
- Ceceña, Ana Esther, “El zapatismo. De la inclusión de la nación al mundo en el que quepan todos los mundos”, en Gómez, José María (comp.), *América Latina y el (des)orden social neoliberal*, Buenos Aires, CLACSO, 2004, disponible en <http://www.geopolitica.ws/document/geopolitica5pdf>
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2015, disponible en <https://www.gob.mx/cdi/>

Los derechos de las personas indígenas en la democracia actual

articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es

CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos), Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, recomendación general 27/2016, México, 2016, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3ª ed., México, INE-FEPADE-IIIJ-UNAM-TEPJF, 2016, t. I.

Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C, núm. 212.

—. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 172, párr. 79, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

—. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, núm. 127.

Figuroa Ávila, Enrique, Conferencia “Derecho Electoral indígena, criterios relevantes 2017-2018”, en *Jornadas de Derecho Electoral*, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=CJGcsetrI6U>

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), Encuesta intercensal 2015, disponible en http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/eic_2015_presentacion.pdf

INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas), Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas, disponible en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

IUS Electoral, disponible en <http://sitios.te.gob.mx/iuse>

MARÍA PÉREZ CEPEDA Y ROCÍO VERBOONEN BAZÁN

- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, disponible en <http://legislatura-queretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017.pdf>
- Ley Electoral del Estado de Querétaro, México, LVIII-IEEQ, 2017.
- Lopez Miró, Florina *et al.*, “Participación política de las mujeres indígenas en América Latina”, en *Interculturalidad y justicia electoral*, México, TEPJF, 2018.
- OIT, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf
- TEPJF, jurisprudencia 15/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, núm. 6, 2010.
- , jurisprudencia 28/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, 2014.
- , jurisprudencia 22/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, 2016.
- , jurisprudencia 19/2018, disponible en <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=S&sWord=intercultural> —, Sala Superior, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011, <http://portal.te.gob.mx>
- , Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-836/2014 y acumulados, 21 de mayo de 2014, disponible en <http://portal.te.gob.mx>
- , Sala Superior, recurso de reconsideración, SUP-REC-143/2015, 13 de mayo de 2015, disponible en <http://portal.te.gob.mx>
- , Sala Superior, recursos de reconsideración, SUP-REC-38/2017 y SUP-REC-39/2017, 28 de junio de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>
- , Sala Superior, recursos de apelación y juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 14 de diciembre de 2017, disponibles en <http://portal.te.gob.mx>