

# El derecho a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas

MARÍA PÉREZ CEPEDA \*

**SÍNTESIS:** El presente trabajo aborda la situación de los pueblos y comunidades indígenas y de manera particular de quienes habitan en el estado de Querétaro, su participación en los procesos democráticos y su representación en los órganos de gobierno, buscando, a partir del reconocimiento formal de sus derechos y la composición pluricultural de la nación, reflexionar sobre mecanismos que incidan y favorezcan la inclusión de sus integrantes en el escenario político.

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La lucha por el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas.* III. *Garantías insuficientes para la representatividad.* IV. *Representación política ante los ayuntamientos. Caso Querétaro.* V. *Algunos temas de la agenda pendiente.* VI. *Referencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

En el mundo existen aproximadamente 400 millones de personas indígenas, quienes se encuentran distribuidas en más de 90 países, representando aproximadamente el 5% de la población mundial<sup>1</sup>.

Según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en nuestro país la población auto adscrita<sup>2</sup>

---

\* Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.@mariaperezcep

Agradezco la colaboración de Rocío Guadalupe Verboonen Bazán, su apoyo en la recopilación de información y revisión del presente trabajo.

<sup>1</sup> FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Consentimiento libre, previo e informado: un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales*, FAO, 2016, p. 4, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>.

<sup>2</sup> El concepto auto adscripción se refiere a aquellas personas que “reconocen un origen, y/o antecedentes indígenas y se adscriben, aunque no practiquen la lengua de sus ancestros”. Vázquez Estrada, Alejandro y Prieto Hernández, Diego (coords.) *Los pueblos indígenas del Estado de Querétaro*, México, UAQ-Facultad de Filosofía, CDI, 2014, p. 10.

asciende a 25,694,928; si tomamos en consideración que somos 119,530,753 mexicanas y mexicanos, las personas originarias representan alrededor del 21.5% de la comunidad mexicana, distribuidas en 2,424 municipios del país.

De acuerdo a la misma fuente, de los poco más de 2 millones de personas que habitamos en el estado de Querétaro, 63,265 pertenecen a alguna población originaria, hablan alguna lengua indígena o viven en hogares indígenas, mientras que 390,844 de acuerdo a su cultura, así se reconocen.

Considerando únicamente la población que habita en hogares indígenas y de habla indígena, en Querétaro tenemos que Tolimán es un municipio indígena, ya que el 41.2% de su población es originaria, mientras que Amealco de Bonfil y Querétaro, son municipios con presencia de población indígena, con 20,044 y 15,295 personas originarias respectivamente, y los otros 15 municipios del Estado, tienen población dispersa, es decir, cuentan con presencia de entre 63 y 4,805 personas indígenas<sup>3</sup>.

Visibilizar numérica y territorialmente a las personas que pertenecen o se auto adscriben a un pueblo o comunidad indígena, es una de las formas de reconocer la pluriculturalidad de las naciones, su importancia y la necesidad de preservar su lengua, formas de organización, tradiciones, religión, cultura, entorno e instituciones.

A pesar de su importante presencia en por lo menos tres de los municipios del Estado y de contar con población dispersa en todo el territorio queretano, sigue existiendo una brecha de desigualdad que les mantiene en franca desventaja respecto del resto de la población, lo que ha incidido negativamente en el goce y disfrute de sus derechos humanos.

En el ámbito político, su derecho a la participación en la vida democrática se ha menoscabado al haber recibido históricamente un

---

<sup>3</sup> CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, 2015, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2017, p. 22, [información derivada de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI], disponible en <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>.

patrón de trato inferiorizante enraizado en la sociedad, así como en las instituciones públicas y privadas, al grado que se tiene una incipiente participación en las estructuras de gobierno, lo que genera que las decisiones y políticas públicas sean tomadas sin la consideración de este grupo minoritario, lo anterior, pese a que el Estado mexicano debe garantizar la vigencia de sus derechos; situación que ha quedado expuesta con la ausencia del tema de pueblos y comunidades indígenas en la reforma política de 2014.

Si bien, fueron tomadas algunas medidas para asegurar su participación sobre todo en la elección federal de 2018, existe una agenda pendiente que debe atenderse en las legislaturas de los estados y en el ámbito municipal, para lograr el pleno goce de sus derechos político-electorales, acompañada de la implementación de políticas públicas que prevengan y eliminen la discriminación sustantiva.

## II. LA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO FORMAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Con la adopción de las ideas liberales en la lucha independentista en México, se implementa la construcción del Estado-nación, con la finalidad de dar lugar a una nueva cultura homogénea: la mestiza, retirando el reconocimiento a pueblos y comunidades indígenas que había subsistido durante la época colonial<sup>4</sup>.

La Revolución Mexicana integró ideas de tendencia agraria como la propiedad comunal de la tierra, hasta 1970 el indigenismo integracionista fue la política del Estado mexicano para buscar la unidad nacional y posibilitar la “modernidad y el progreso” de los pueblos originarios pobres y marginados, lo cual implicó la unificación de la lengua y las acciones encaminadas a la desaparición de la cultura indígena mediante su absorción a la cultura dominante, la mestiza.

---

<sup>4</sup> Vázquez Murillo, Andrés Carlos, “Pueblos y comunidades indígenas, y sus derechos político-electorales. El gran ausente de la reforma política de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 9, México, Enero-Junio de 2016, p. 193, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/view/493>.

En aquella época, esta era la tendencia que se advertía también a nivel internacional, lo que quedó de manifiesto en el Convenio número 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales en los países independientes, que tuvo una visión eminentemente integracionista, al establecer entre otras, la obligación de los Estados partes para fomentar la integración progresiva de los pueblos y comunidades tribales, a la vida en sociedad.

La revisión del Convenio 107 da lugar a la formulación de otro instrumento con enfoque multicultural, y en 1989 en la Conferencia Internacional del Trabajo, se adopta el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual constituye un pilar y un punto de partida en el reconocimiento de sus derechos.

Otro instrumento fundamental es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2007, misma que amplió los principios establecidos en el Convenio 169, especialmente la libre determinación, autonomía, la consulta, entre otros.

Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT por parte del Senado mexicano vigente a partir de 1991, México se inscribe finalmente, pero solo de manera formal, en la tendencia internacional del multiculturalismo, ya que la reforma de 1992 al artículo 4° constitucional reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, más no fueron regulados aspectos relacionados con la autonomía o el autogobierno.

En 1994, movidos por la búsqueda de autonomía y reconocimiento de sus derechos, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), sacude la agenda política nacional, proclamando respeto a los derechos de los pueblos indígenas, suceso que resultó en la reforma al artículo 2° del texto constitucional en el año de 2001<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Aragón Andrade, Orlando y Color Vargas, Marycarmen “Comentario al Artículo 2 Constitucional” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et.al.* (coord.) *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, t. I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad

Esta reforma fue un parteaguas en la relación que mantenía el Estado con los grupos minoritarios indígenas, que, aunque no fue suficiente, reconoció su derecho a la autodeterminación, a elegir de acuerdo al sistema jurídico tradicional u occidental a sus autoridades.

Conviene hacer un paréntesis para señalar que, a pesar de recoger varios de los principales postulados del Convenio Núm. 169, la reforma constitucional no satisfizo las aspiraciones del movimiento indígena, al ser un:

...producto tardío y adulterado de los acuerdos de San Andrés firmados entre el Gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica..., además en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT, particularmente en lo referente a la obligada consulta a los pueblos indígenas<sup>6</sup>.

En ese sentido, a raíz de la mencionada reforma constitucional y del propio texto, las legislaturas de los estados, han ajustado su contenido a la Ley Suprema, reconociendo la pluriculturalidad de la Nación y los derechos de los pueblos originarios.

No se puede negar que existen grandes avances en el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, no obstante, a 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, a más de 20 años de la adopción del Convenio 169 y de su ratificación por el Estado mexicano, quedan retos en cuanto al ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las personas indígenas y particularmente de los que se ocupa este trabajo, el de participar en la vida política de su comunidad y país, así como el correlativo derecho a una efectiva representación dentro de los diferentes órdenes de gobierno.

---

Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 489-490.

<sup>6</sup> ONU-ECOSOC. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, *Misión a México*, párr. 57, disponible en [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/informerelatormexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informerelatormexico.pdf).

A partir de 2011, la interpretación y aplicación que realizan los tribunales federales respecto del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas en México, contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, delinearon el futuro de los avances jurídicos en la materia, al reconocer a los integrantes de las comunidades el derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo a su sistema normativo interno.

Con la reforma de 2015 al artículo 2º constitucional, se establecieron los parámetros fundamentales, así como la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres, garantizando a los pueblos originarios el derecho a elegir a las autoridades para el ejercicio de su gobierno interno, las condiciones de igualdad para las mujeres y hombres indígenas 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 a la soberanía de los estados y sin que las prácticas comunitarias limiten los derechos político electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales<sup>7</sup>.

En los últimos años, organismos internacionales, estados y sociedad civil, han puesto especial interés en la situación de los pueblos indígenas, existiendo consenso en relación al establecimiento de un marco normativo que fortalezca el reconocimiento y amplíe sus derechos tanto individuales como colectivos, por lo que, con el fin de que las diferencias culturales sean fortalecidas, se han creado y adoptado instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales que buscan reconocer, promover y proteger sus derechos, lo que ha significado un avance, en términos formales, para la preservación y protección de sus derechos humanos.

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 los derechos de las comunidades indígenas en las constituciones

---

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_221\\_22may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf).

y leyes de las entidades federativas; así como de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier práctica discriminatoria.

En razón de lo anterior, en marzo de 2008 con la reforma a la Constitución queretana, se hizo un esfuerzo para lograr consonancia con el artículo 2º de la Constitución de la República y Tratados Internacionales, estableciéndose también la necesidad de una ley reglamentaria en materia indígena, lo que se materializó con la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro publicada en 2009, la cual tomó en cuenta, entre otras fuentes, los derechos solicitados por el Consejo Estatal de Pueblos Indígenas en el Foro de Consulta realizado para la Reforma del Estado promovido por el Poder Ejecutivo local<sup>8</sup>.

Esta es una importante y completa ley que recupera los principios fundamentales de los derechos indígenas y “aterriza” cómo deben garantizarse los derechos a la educación, a la salud, atención a la niñez, mujeres y adultos mayores, recursos naturales y territorio, asistencia en actividades socioeconómicas, preservación del patrimonio cultural y los rubros en los que han de autodeterminarse; asimismo, establece un catálogo de comunidades indígenas<sup>9</sup> y los lineamientos para su integración y registro legal en el Estado.

En el artículo 10 de la ley, se enumeran los temas sobre los que habrán de autodeterminarse, reconociendo y garantizando, mientras no se contravenga el orden jurídico existente, el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno y a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradi-

---

<sup>8</sup> Exposición de motivos de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” del 24 de julio de 2009. p 7631.

<sup>9</sup> 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, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>.

cionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

No obstante, con la reforma electoral de 2014, algunas disposiciones para garantizar la representatividad de los indígenas en la Legislatura del Estado y en los cargos de elección popular de los ayuntamientos, resultan inaplicables y de ahí la necesidad de realizar las reformas necesarias que garanticen efectivamente el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las personas indígenas.

### III. GARANTÍAS INSUFICIENTES PARA LA REPRESENTATIVIDAD

En México, las y los ciudadanos gozan del derecho al sufragio pasivo, lo que implica que toda la ciudadanía tiene la posibilidad real de ser votada para ejercer un cargo de elección popular<sup>10</sup>.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, además de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señala que dichos pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Múltiples instrumentos jurídicos reconocen los derechos políticos de los pueblos originarios, entre ellos, a formar parte de la vida política de su país, envolviendo no solo la posibilidad de votar o ser votado a cargos de elección popular, sino de participar en la adopción de las decisiones que afecten sus derechos, por medio de representantes.

En la elección de sus autoridades conforme a usos y costumbres, así como en los comicios organizados por el Estado para la elección

---

<sup>10</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 35, fracciones II y III.



de los cargos públicos, la participación de las personas integrantes de los pueblos y comunidades originarias siempre ha sido muy activa<sup>11</sup>, pese a esta alta participación, han sido excluidas tratándose del acceso a cargos de elección popular o en la gestión pública, lo que se refleja en una escasa representación en los órganos de gobierno.

Conviene recordar que, en la época de inicio de la lucha independentista, los pueblos originarios constituían el 60% de la población, no obstante, ningún diputado fue representante de los pueblos indígenas en el Poder Constituyente de Apatzingán o en el de 1824<sup>12</sup>.

Respecto al acceso a cargos de elección popular de personas indígenas, se pueden mencionar algunos casos, por ejemplo en 1988 la Cámara de Diputados federal se integró con cuatro diputaciones de origen indígena, para 1991 el número se redujo a una diputación; en 1994 la Cámara se volvió a integrar con cuatro diputaciones indígenas, el año de 1997 registró cinco, en el 2000 hubo un total de cuatro escaños de origen indígena.

Tras la reforma de agosto de 2001 el artículo 2º constitucional en materia indígena, el número de representantes indígenas se incrementó registrándose en 2003, 7 diputaciones.

Con la distritación aprobada en 2005 por el entonces Instituto Federal Electoral, se reservaron 28 distritos uninominales conformados cada uno por 40% o más de población indígena, lo que por primera vez trascendió políticamente en la representación de dichos pueblos, registrándose en las elecciones de 2006, la elección de 18 diputaciones indígenas. Para el año 2009, los escaños ganados en la elección inme-

---

<sup>11</sup> Muestra de su intervención, en el proceso electoral local del Estado de Querétaro 2014-2015, específicamente en la elección del ayuntamiento del Municipio de Tolimán, una vez desarrollada la jornada electoral, un grupo de personas que se auto adscribían como indígenas pertenecientes a diversas comunidades del municipio de Tolimán, acudieron al Tribunal Electoral local, a efecto de solicitar que la votación de casillas en las que habían depositado su voto fueran consideradas en el cómputo final. Para mayor referencia, consúltese la sentencia recaída al recurso de apelación/juicio local de derechos político-electorales TEEQ-RAP/JLD-46/2015 y sus acumulados TEEQ-RAP/JLD-54/2015 y TEEQ-RAP/JLD-55/2015 de 28 de julio de 2015, disponible en <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2015/JLD/TEEQ-RAP-JLD-46-54-55-2015.pdf>.

<sup>12</sup> Aragón Andrade, Orlando y Color Vargas, Marycarmen, *op. cit.*, p. 487.

diata anterior fueron reducidos a 17<sup>13</sup> y en la elección 2012 solamente el 2.8% de las 500 curules fueron ocupadas por personas de origen indígena, esto es, la Cámara de Diputados se integró con 14 personas pertenecientes a algún pueblo originario<sup>14</sup>.

Para el proceso electoral federal 2017-2018, mediante la adopción de una acción afirmativa, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tomó esta medida compensatoria en beneficio de los pueblos y comunidades, con miras a fomentar la participación política de las personas indígenas, disponiendo que los partidos políticos y/o coaliciones debían postular para la elección de diputaciones federales, y de manera paritaria, en por lo menos 12 de los 28 distritos indígenas del país, a personas que se auto adscribieran como indígenas. Resaltándose que dicha cifra equivale al 4% de los 300 distritos electorales en los que se divide el país<sup>15</sup>.

El acuerdo fue modificado por el Tribunal Electoral, órgano que aplicando un criterio garantista, elevó a 13 el número de las candidaturas indígenas que debían postular los institutos políticos nacionales<sup>16</sup>.

Una acción similar impulsó el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, mediante el acuerdo CG/057/2017 determinó que, en al menos uno de los tres distritos indígenas, los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes debían postular fórmulas de candidaturas de personas que se auto adscribieran como indígenas, siendo ajustada esta medida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo,

---

<sup>13</sup> Los datos estadísticos fueron obtenidos de Sonnleitner, Willibald, “La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad” *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 39.

<sup>14</sup> Ferran Cabrero, Álvaro (coord.), *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 53.

<sup>15</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, INE/CG508/2017, México, 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93955>.

<sup>16</sup> TEPJF Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sentencia Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados de 14 de diciembre de 2017. <http://portal.te.gob.mx/>.

sosteniéndose la obligación de postular personas indígenas en los tres distritos electorales<sup>17</sup>.

También en 2018 la participación indígena estuvo presente en la elección de la Presidencia de la República, con la aspiración a la candidatura por la vía independiente de María de Jesús Patricio Martínez; la mencionada postulación fue respaldada por el Congreso Nacional Indígena; sin embargo, no logró obtener el registro de su candidatura por el incumplimiento de uno de los requisitos: la obtención de 866,593 respaldos ciudadanos con una dispersión geográfica en 17 distritos, de los cuales únicamente obtuvo 267,953 respaldos válidos, esto es el 30.92%<sup>18</sup>.

A partir de los datos expuestos, se evidencia la baja representación política de uno de los grupos de la sociedad que en su conjunto suman poco más del 20% de la población total, encontrándose limitado su derecho a la participación política e incumplida la obligación del Estado mexicano de tomar las medidas necesarias para garantizarla, lo cual a su vez restringe el goce de otros derechos, entre ellos, a la igualdad y no discriminación.

La importancia del reconocimiento de los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a un pueblo originario y el goce efectivo de estos derechos, radica, como lo sostiene la doctora Bustillo Marín, en que “la participación indígena amplía la democracia representativa, porque se expresa en una intervención creciente de la ciudadanía indígena como electorado o aspirantes a cargos de elección popular, en los procesos electorales y en la gestión pública”<sup>19</sup>.

Como se señaló, existen conquistas normativas sobre la composición pluricultural, pluriétnica y plurilingüe de la Nación, así como del reconocimiento de los derechos de las personas integrantes de las co-

---

<sup>17</sup> Al respecto consúltese el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TEEH-JDC-240/2017, sentencia de 16 de enero de 2018, disponible en <http://teeh.org.mx/portall/index.php/2017?id=1104>.

<sup>18</sup> INE. Instituto Nacional Electoral, INE/CG269/2018, México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>.

<sup>19</sup> Bustillo Marín, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 23.

comunidades y pueblos originarios, no obstante, han sido insuficientes para garantizar su derecho a la participación plena y efectiva.

Medidas positivas y mecanismos seguros y firmes que incidan en la efectiva representación de las personas indígenas y los núcleos colectivos de los pueblos originarios constituyen desafíos de la democracia actual.

#### IV. REPRESENTACIÓN POLÍTICA ANTE LOS AYUNTAMIENTOS. CASO QUERÉTARO

En la mayoría de las constituciones locales se enmarcan tres grandes postulados:

1. Libre determinación para decidir su forma interna de organización y elección de sus autoridades o representantes;
2. Consulta previa;
3. Derecho a participar, votar y ser votados en condiciones de igualdad en los asuntos públicos del país.

Mediante legislación secundaria, la mayoría de los estados retoman los derechos reconocidos en las constituciones locales y de manera excepcional en algunos encontramos dentro de su marco normativo leyes especiales en materia indígena<sup>20</sup>, que aunque no son especializadas en el tema político-electoral, incluyen un catálogo con principios de derechos políticos referentes a la representación de los pueblos y comunidades indígenas en los ayuntamientos.

El derecho de estas comunidades a elegir representantes ante los ayuntamientos, “se refiere...a municipios que tienen población indígena que numéricamente es minoritaria al resto de la población municipal”<sup>21</sup>, en esta línea, debemos recordar que el estado de Querétaro cuenta con un municipio indígena: Tolimán; dos municipios con

---

<sup>20</sup> Por citar algunos ejemplos, consúltense la legislación de los estados de Durango, Guerrero y Querétaro.

<sup>21</sup> López Bárcenas, Francisco, “Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el consenso y la ilegalidad”, *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, 2ª. ed. offset universal S.A, 2002, p. 32.

presencia indígena: Amealco de Bonfil y Querétaro; 12 con población indígena dispersa y 3 municipios sin presencia indígena.

La Constitución local en su artículo 3º, reconoce la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, además, de sostener que la autonomía, libre determinación, los sistemas normativos y el acceso a la consulta, serán reconocidos, garantizados y preservados por el Estado a través de la ley respectiva.

Por su parte, la Ley Electoral del Estado contempla que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas y las leyes aplicables en la materia<sup>22</sup>.

Adicional a su derecho a contar con representación ante los ayuntamientos, el artículo 32 la Ley Electoral contempla como un derecho de los partidos políticos el de promover una mayor participación de los grupos indígenas en la vida política del país, del Estado y sus municipios, a través de su postulación a cargos de elección popular y oportunidades para ocupar las dirigencias<sup>23</sup>.

En este sentido, la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, establece que para garantizar la representatividad de los indígenas en la Legislatura del Estado, las autoridades electorales procurarán, promoverán y considerarán la inclusión integral de las zonas indígenas de cada municipio, en la conformación de los distritos electorales<sup>24</sup>. Cabe recordar que, a partir de la reforma de 2014, que estableció el sistema nacional de elecciones, la facultad de diseñar la geografía electoral local corresponde al Instituto Nacional Electoral, a cuyo cargo entonces queda la obligación de observar esta disposición.

---

<sup>22</sup> Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 25, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>.

<sup>23</sup> Debe resaltarse que el Ayuntamiento del Municipio de Amealco de Bonfil está integrado por tres personas de origen indígena.

<sup>24</sup> Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, artículo 13, <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>.

Además, tratándose de la elección de los ayuntamientos, se considera el deber de promover la participación de los miembros de los pueblos o comunidades indígenas en las fórmulas para los distintos cargos de elección popular de los ayuntamientos en los municipios con población indígena<sup>25</sup>.

En armonía con nuestra Constitución federal y al igual que en otros estados, en el entramado jurídico se tiene un reconocimiento y garantía formal del derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas, mediante la elección de representantes ante los ayuntamientos y considerando que éstos son la estructura política administrativa primaria, es de suma importancia generar mecanismos eficaces que garanticen la participación plena, así como una efectiva representación de las personas indígenas en la toma de decisiones que afectan su entorno.

Es oportuno resaltar que en el territorio queretano se tiene registro de 280 pueblos y comunidades, por lo que para estar en condiciones reales de salvaguardar los derechos de las personas indígenas y garantizar la representación directa de los pueblos y comunidades originarias en las instancias de gobierno, específicamente ante los ayuntamientos de los municipios con alguna presencia indígena, es necesario adoptar medidas legislativas, cuyo propósito sea establecer las condiciones jurídicas de acceso a los cargos de representación, las facultades, obligaciones y derechos que implica la representatividad de un núcleo indígena, de lo contrario se corre el riesgo de la que hipótesis normativa no cumpla su finalidad, al ser ambigua en cuanto a su aplicación.

Para garantizar que las opiniones, necesidades y preferencias de los pueblos originarios sean tomadas en consideración en la adopción de las decisiones públicas que les afecten, debe dotarse no solo de voz en el Ayuntamiento, sino que dicha posición debe contar con voto en igualdad que cualquier otro integrante del mismo, esto es, debemos entregar herramientas que incidan en las decisiones de las autoridades.

No pasa desapercibido, que en los diferentes ayuntamientos que conforman el Estado, existe la figura jurídica de delegaciones y/o

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, artículo 14.

subdelegaciones, las cuales son autoridades auxiliares del órgano político-administrativo, siendo algunas electas por la comunidad por medio de su sistema normativo interno.

Ahora, la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, no solamente se consigue a través del dictado formal de medidas legislativas, sino que corresponde a las instituciones y órganos del Estado llevar a cabo acciones tendentes a lograr una democracia representativa y deliberativa.

Al respecto, el artículo 2º Constitucional señala que tanto la Federación, las entidades federativas y los municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Refuerza esta idea que:

El Estado mexicano está obligado no solo a no discriminar a través de sus servidores públicos, sino también a promover, evitar y eliminar las formas de discriminación negativa, es decir, a realizar acciones afirmativas, lo cual en la teoría contemporánea de la administración pública plantearía la posibilidad de generar una obligación efectiva del Estado y de excitar al Estado a asumir una responsabilidad<sup>26</sup>.

En ese sentido, las decisiones administrativas y jurisdiccionales han jugado un papel importante en la reivindicación de los derechos político-electorales de las personas y los pueblos indígenas, a través de ellas, se retoma el contenido normativo nacional y los diferentes postulados internacionales, contextos históricos y sociológicos, buscando salvaguardar los derechos de las personas indígenas tanto en lo individual como en lo colectivo.

Queda una agenda extensa de asignaturas pendientes en materia de inclusión democrática, el mayor reto es fortalecer a las minorías, teniendo como punto de partida que los contrastes culturales no impliquen desigualdades e injusticias en el goce efectivo de los derechos, y, en este sentido, las instituciones mexicanas en materia electoral, han

---

<sup>26</sup> Sánchez Macías, Juan Manuel, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 29, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 49.

sido pioneras en la implementación de medidas en contra de la discriminación pasiva, cuya finalidad radica en el logro de una adecuada participación política y representación de los grupos minoritarios en la democracia mexicana.

## V. ALGUNOS TEMAS DE LA AGENDA PENDIENTE

Este trabajo sobre la representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, no puede quedarse al margen del esfuerzo realizado en 2017 por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes en 3 foros regionales recopilaron los planteamientos de diferentes comunidades indígenas del país, respecto a la representación política.

Las impresiones y argumentos vertidos por las personas indígenas, fueron plasmadas en el texto: *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*, y da cuenta de diversos temas para el diálogo e ideas para poner en marcha el artículo 2º constitucional desde la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las constituciones y leyes locales, destacando los siguientes:

- a) Capacitar a la ciudadanía indígena en cuestiones electorales;
- b) Generar y difundir información sobre la riqueza de la cultura indígena en México;
- c) Incluir en las instancias de gobierno a personas indígenas;
- d) Fomentar la participación de personas, pueblos y comunidades indígenas en los partidos políticos;
- e) Promover cuotas dentro de los partidos políticos. Una de las formas más efectivas, como lo fue en su momento el tema de paridad, incorporar en las normas electorales la obligación de los institutos políticos de postular un porcentaje determinado de candidaturas indígenas;
- f) Establecer cuotas de representación proporcional o escaños reservados para personas indígenas. Para lo cual es necesario reformar el sistema de representación proporcional, reservando escaños con referencia a los censos;



- g) Conformar una circunscripción nacional indígena y reproducirla en el ámbito estatal;
- h) Flexibilizar los requisitos para las candidaturas independientes indígenas, especialmente la obtención del respaldo ciudadano.

La inclusión de las personas indígenas en los asuntos públicos del Estado, implica desafíos importantes, explorando nuevas formas por medio de las cuales se cuente con efectiva representación y participación, las propuestas presentadas, sin duda, son muestra del sentir de nuestros pueblos y la forma en la que se propone combatir esta histórica exclusión.

En tanto no se garantice que “todas las voces tengan acceso al debate público y político”<sup>27</sup> en igualdad de condiciones, mediante garantías y mecanismos por medio de los cuales se haga efectiva la participación y representación de las personas indígenas no podemos hablar de una democracia inclusiva y deliberativa.

Hemos transitado por el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas, y de sus derechos tanto individuales como colectivos, sin embargo, hoy los grandes retos se enmarcan en lograr una democracia intercultural incluyente, que fomente y garantice su participación plena en el sistema electoral, no solo como parte del electorado, sino también con la posibilidad real de acceder a cargos de elección popular, en las estructuras municipales, legislativas, políticas, las de impartición de justicia e instituciones en los distintos órdenes de gobierno, representando a una colectividad minoritaria que es parte integral de nuestra sociedad.

## VI. REFERENCIAS

- BUSTILLO MARÍN, Roselia, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos In-

---

<sup>27</sup> Iguanzo Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011, p. 3

- dígenas, 2017, p. 22, [información derivada de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI], disponible en <https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es>.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_221\\_22may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_221_22may15.pdf).
- CONVENIO NÚM. 169 DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. <http://www.corteidh.or.cr/>.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.
- FERRÁN CABRERO, Álvaro (coord.), *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo et. al. (coord.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- IGUANZO, Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011.
- INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE HIDALGO, acuerdo CG/057/2017, disponible en <http://www.ieehidalgo.org.mx/>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE/CG508/2017, México, 2017, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93955>.
- INE/CG269/2018, México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes>.
- LEY DE DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017.pdf>.
- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma Constitucional y Derechos Indígenas en México: Entre el consenso y la ilegalidad”, *Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, 2ª. ed., offset universal S.A, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Consentimiento libre, previo e informado: un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comu-*

*nidades locales*, FAO, 2016, disponible en <http://www.fao.org/3/i6190es/I6190ES.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS, “Derechos humanos y cuestiones indígenas”, *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, disponible en [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/informerelatormexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informerelatormexico.pdf).

SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 29, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

SONNLEITNER, WILLIBALD, “La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad” *Temas selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO, sentencia Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano TEEH-JDC-240/2017, de 16 de enero de 2018, disponible en <http://teeh.org.mx/portal/index.php/2017?id=1104>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, sentencia TEEQ-RAP/JLD-46/2015 y sus acumulados TEEQ-RAP/JLD-54/2015 y TEEQ-RAP/JLD-55/2015 de 28 de julio de 2015, disponible en <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2015/JLD/TEEQ-RAP-JLD-46-54-55-2015.pdf>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sentencia Recursos de Apelación y Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano SUP-RAP-726/2017 y acumulados de 14 de diciembre de 2017. <http://portal.te.gob.mx/>.

VÁZQUEZ ESTRADA, Alejandro y Prieto Hernández, Diego (coords.), *Los pueblos indígenas del Estado de Querétaro*, México, UAQ-Facultad de Filosofía, CDI, 2014.

VÁZQUEZ MURILLO, Andrés Carlos, “Pueblos y comunidades indígenas, y sus derechos político-electorales. El gran ausente de la reforma política de 2014”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 9, México, Enero-Junio de 2016, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/view/493>.