

**am  
CER** REVISTA  
Digital

**IGUALDAD POLÍTICA  
Y DIVERGENCIA.  
Desde lo Local**

Número 3, año 2  
Enero-Junio de 2023

**PUEBLOS Y  
COMUNIDADES INDÍGENAS:  
Consultas, Representación Política, y  
Sistemas Normativos Indígenas o Propios  
para la elección de autoridades.**



**ENSAYOS · SENTENCIAS · EN TENDENCIA**





**REVISTA**  
Digital



La revista digital *Igualdad Política y Divergencia. Desde lo local*, es una publicación a cargo de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A.C.

Tiene como objetivo difundir la Igualdad de género, el respeto al ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres y que estos puedan darse libres de violencia.

La revista digital *Igualdad Política y Divergencia. Desde lo local*, es una publicación semestral, abarcando los períodos de enero a junio y julio a diciembre de cada año.

Revista Digital *Igualdad Política y Divergencia. Desde lo local*. Número 3, Año 2, enero-junio de 2023. Es una publicación semestral, publicada por la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A.C. Email: [secretariadeinvestigacion@amcee.org.mx](mailto:secretariadeinvestigacion@amcee.org.mx). Editora responsable: Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre. Diseño y diagramación: L.D.G. Laura Eugenia García Espinosa. Este número se terminó de maquetar el 31 de mayo de 2023. Las opiniones vertidas en los artículos publicados en la Revista Digital Igualdad Política y Divergencia. Desde lo local, son responsabilidad de las autoras, así como los puntos de vista expresados.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A.C.

# ■ DIRECTORIO

## Comité Editorial de la AMCEE

**Mtra. Olga Viridiana Maciel**

Directora de la Revista Digital AMCEE

---

**Mtra. Sofía Margarita Sánchez Domínguez**

Presidenta

**Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre**

Secretaria

**Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés**

Vocal Interna

**Lic. Graciela Díaz Vázquez**

Vocal Interna

**Mtra. Sandra María de los Santos Chandomi**

Vocal Externa



# ■ SUMARIO

**09** Editorial

**13** Presentación

**17** AMCEE: De Corazón Sororo

**19** Historia de la creación de la AMCEE: De los espacios de mujeres, para mujeres

**29** Entrevista a Olga Viridiana Maciel Sánchez, actual Presidenta de AMCEE

**33** Ensayos

**35** La convergencia del diálogo para la representación política de personas, grupos y comunidades indígenas en Guanajuato, una mirada desde el Organismo Público Local Electoral.

**Beatriz Tovar Guerrero**

**53** El derecho a la consulta como habilitador de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

**Magistrada. Janine M. Otálora Malassis**

**63** Consulta Indígena: Caso Ahuatitla.

**Ariadna González Morales**

**71** Elementos básicos para una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericana.

**Marisol Alicia Delgadillo Morales**

**81** Incorporar el enfoque intercultural en los Organismos Públicos Locales, un desafío pendiente. Una perspectiva desde Oaxaca.

**Zaira Alhelí Hipólito López**


**91** Sentencias relevantes.  
En materia de Derechos Electorales para Pueblos y Comunidades Indígenas.

**101** En tendencia:  
Convocatoria a la presidencia del INE exclusiva para mujeres, rompiendo techos de cristal.



# Editorial

Por Sofía M. Sánchez Domínguez



En México, el recorrido para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derecho, ha sido largo. Desde la colonia, las personas indígenas han sido minimizadas, tratadas como *menores de edad* que requieren protección y cuidado de sus derechos, a la par que han sido despojadas de sus territorios y riquezas culturales, en aras de construir una única Nación Mexicana. Así, la conceptualización de la esencia indígena ha ido cambiando de manera paulatina; por ejemplo, las nuevas élites del México independiente consideraban a *los indios* como personas ignorantes y apegados a la tierra, sin identidad hacia la nación mexicana y sin capacidad material y moral para participar en la vida pública, por lo que consideraban necesario integrarlos al mundo *civilizado*, incluso haciendo uso de la fuerza del Estado. En la época posrevolucionaria se generó una visión *mestizofílica* que institucionalizó el *indigenismo* a través de la creación de diversas organizaciones gubernamentales que tenían como propósito *incorporar a los pueblos indígenas al desarrollo y la cultura nacional*<sup>1</sup>. Fue hasta la década de los 80 cuando las propias organizaciones indígenas, en el ámbito internacional, empezaron a cuestionar las políticas indigenistas caracterizadas por su paternalismo y exigieron el reconocimiento real a la autonomía de los pueblos indígenas, la recuperación de sus territorios con sus recursos naturales; y el respeto a las diferencias culturales.

En este contexto, en 1989, la Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) emitió el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, el cual supera la *visión indigenista* y reconoce el derecho de los pueblos indígenas

.....

<sup>1</sup> Se crearon, entre otras, la Dirección de Antropología (1917), el Departamento de Educación y Cultura Indígena (1921), la Casa del Estudiante Indígena (1926), el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (1936), el INAH (1938), la Dirección General de Asuntos Indígenas (1946), el INI (1948) y la ENAH (1951).

a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Este convenio fue suscrito por México en 1990. Con este cambio de visión, el gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Justicia a los Pueblos Indígenas al interior del INI, en abril de 1989, la cual fue responsable de redactar la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México. Esta propuesta evolucionaría en la “Iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º de la CPEUM para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas” que se presentó en diciembre de 1990. El ámbito local no estaría ajeno a estos cambios, en la década de 1992 a 2002, los congresos locales de 20 entidades federativas reformaron la legislación estatal para reconocer algunos derechos de la población indígena<sup>2</sup>.

El estado de Chiapas, territorio con gran población indígena, fue el escenario del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1º de enero de 1994, que concluyó con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en los cuales el gobierno mexicano se comprometió a establecer una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, en la que se reconociera el derecho constitucional a la libre determinación de los pueblos indígenas y el respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, además de generar mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida. Una de las exigencias plasmada en los Acuerdos fue la de ampliar la participación y representación política de las personas indígenas, pues si bien desde la Constitución de Cádiz de 1812 les fue reconocida la calidad ciudadana y el derecho al sufragio activo, en los 182 años transcurridos desde entonces no se les había garantizado el derecho al sufragio pasivo, su acceso a los cargos de elección popular era casi nulo. Por más de 20 años los Acuerdos de San Andrés fueron letra muerta, hasta que

.....

2 Se trata de entidades con alto porcentaje de población indígena: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Querétaro, Hidalgo, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Estado de México, Campeche, Quintana Roo, Veracruz, Durango, Tlaxcala, Sinaloa, Coahuila, San Luis Potosí, Morelos y Tabasco.

en mayo de 2015, con la reforma al artículo 2o. constitucional, se les garantizó el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; se garantizó por igual, a mujeres y hombres indígenas, el derecho a votar y ser votados, así como el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular.

Con este marco constitucional y a falta de leyes federales y estatales que regularan el derecho al sufragio pasivo, por primera vez, en el proceso electoral 2017-2018, tanto el Instituto Nacional Electoral como los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) implementaron acciones afirmativas para que los partidos políticos obligatoriamente postularan a personas indígenas como candidatas a diputaciones en distritos indígenas, previa acreditación de una autoadscripción indígena calificada y observando en todo momento el principio constitucional de paridad. A pesar de los esfuerzos institucionales, hubo casos de usurpación por parte de personas no indígenas, por lo que fue necesario perfeccionar las reglas para el proceso electoral 2020-2021; además, en el ámbito local los OPL garantizaron también las candidaturas indígenas en las planillas para los ayuntamientos. En la construcción y perfeccionamiento de este marco normativo, los tribunales electorales, federal y locales, han jugado un papel muy importante con la emisión de diferentes criterios jurisdiccionales.

Por otro lado, desde el 12 de agosto de 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana para que los poderes Ejecutivo y Legislativo, federales y estatales, discutieran y emitieran una ley específica de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas este derecho; esta recomendación al día de hoy no ha sido atendida. Sin embargo, los OPLE han venido garantizado este derecho desde 2011 (Che-

rán, Michoacán), particularmente para el cambio de gobierno municipal de partidos políticos a sistemas normativos indígenas y conforme a los estándares dictados por el Convenio 169 de la OIT. Aunque pasaron seis años para una experiencia similar (2017, Ayutla de los Libres, Guerrero y 2018 en Oxchuc, Chiapas), hoy día los OPLE realizan estos ejercicios con mayor frecuencia, considerando tanto a población indígena como a población afroamericana, no sólo para consultarles respecto a cambios de sistema de gobierno sino también sobre otros temas que son de su interés, tales como la aplicación del presupuesto público, para resolver conflictos intracomunitarios o sobre normas o reglamentos para la postulación de candidaturas. En esta materia también han sido de gran ayuda las tesis y jurisprudencias que han emitido la Sala Superior y las salas regionales del Poder Judicial de la Federación, así como los diversos tribunales electorales locales.

En nuestra Asociación hemos asumido el compromiso de velar, desde lo local, por la garantía de la paridad y erradicar la Violencia Política contra las mujeres en razón de género, con visión intercultural, pero también nos interesa visibilizar las diferentes acciones transversales que impulsan las consejeras asociadas y sus colegas de los OPLE, así como mujeres y hombres que se han aliado con esta gran tarea de garantizar plenamente los derechos políticos y electorales de toda la ciudadanía. De ahí que hayamos decidido dedicar el tercer número de nuestra revista a los *Pueblos y comunidades indígenas: Consultas, Representación Política, y Sistemas normativos Indígenas o Propios para la elección de autoridades*.

Aprovecho este espacio también para agradecer y reconocer a quienes participaron para hacer posible este tercer número de nuestra revista, que espero resulte del interés de todas las personas lectoras.

# Presentación

**Mtra. Olga Viridiana Maciel Sánchez**  
 Presidenta del Consejo Directivo Nacional  
 de la Asociación Mexicana de Consejeras  
 Estatales Electorales

*“La democracia además de ser paritaria debe ser pluriétnica, pues no se puede concebir que existe, donde se invisibiliza a las personas que conforman los pueblos y comunidades indígenas”*

**E**l 13 de septiembre del año 2007, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, siendo México uno de los países que se adhirió (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mexico), esta declaración constituyó un hecho histórico que les reconoce a los pueblos y comunidades indígenas su autonomía y autogobierno acorde a sus usos y costumbres.

Ahora bien, en enero del año 2016 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal), entre ellos el artículo 2, el cual, reconoce que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, siendo la conciencia de su identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, además, su derecho de elegir con base en sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, debiendo garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.

En nuestro país existen **23.2 millones** de personas de tres años y más que se **autoidentifican como indígenas**, lo que equivale a **19.4%** de la población total de ese rango de edad (INEGI, Comunicado 430/2022). En el año 2020 México contaba con una población de **7,364,645 personas hablantes de lengua indígena** (INEGI, México en cifras), siendo las regiones del sur del país que cuentan con mayor número de personas,

como lo son Guerrero, México, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Yucatán, Chiapas y Oaxaca.

Por su parte, el apartado B de la citada Constitución Federal, también reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, y, de acuerdo con los datos arrojados por INEGI de 2020, en el territorio mexicano viven **2,576,213** personas que se reconocen como afroamericanas y representan 2 % de la población total del país, concentrándose principalmente en los estados de Guerrero, Estado de México, Veracruz, Oaxaca, Ciudad de México y Jalisco (INEGI, Población afroamericana o afrodescendiente)

Es innegable que en México existe una población importante tanto de pueblos y comunidades indígenas como afroamericanas, que han sido invisibilizadas a lo largo de la historia, por lo que el Estado, debe garantizar sus derechos político-electorales con respeto a su libre autodeterminación, en condiciones de igualdad, con perspectiva intercultural, libre de discriminación y violencia, esto es necesario, afín de garantizar el verdadero estado democrático.

Además, no se omite mencionar que las mujeres tanto de pueblos indígenas como afroamericanas enfrentan más de una discriminación, es decir, no solo por el hecho de ser mujeres, sino por su condición étnica, educación, economía o lengua, siendo vital que se fortalezca su participación y representación política, a fin de avanzar en la agenda pública para las mujeres de estos sectores, de lo contrario se seguirá desdibujando la verdadera igualdad sustantiva.

Ahora bien, en los últimos años las autoridades electorales han venido implementando acciones afirmativas en materia de derechos políticos electorales que garanticen la participación de los pueblos y comunidades indígenas, ya sea bajo sus propios sistemas normativos o políticos, debiendo observar el principio de paridad de género establecido en la Constitución Federal. Sin embargo, en cuanto medidas que favorezcan a las personas afroamericanas pocos avances se tienen en cuanto a su participación política que garantice su acceso al espacio público.

Por ello, la *Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales A.C., (AMCEE)*, sabedoras de la necesidad de contribuir a una democracia pluricultural, presenta en la **Revista Digital “Igualdad Política y Divergencia. Desde lo Local”**, en su tercera edición Titulada:

“Pueblos y Comunidades Indígenas: Consultas, Representación Política, y Sistemas normativos indígenas o Propios para la elección de autoridades.”

Mediante esta tercera edición, la AMCEE busca generar un espacio de reflexión que visibilice a través de las experiencias desde los organismos electorales locales, los retos y experiencias en la garantía de la representación política de las personas indígenas y afromexicanas, funcionamiento de los sistemas normativos, así como el desarrollo de consultas.

En esta ocasión la revista contiene al inicio un apartado muy especial llamado *“AMCEE de Corazón Sororo”*, el cual, nos lleva por un recorrido sobre la historia de la creación de la AMCEE, las implicaciones, su incidencia en favor de los derechos políticos electorales de las mujeres y la erradicación de la violencia política por razón de género, sus retos, logros y visión futura. Asimismo, recopila un total seis artículos muy importantes, cinco de ellos bajo la perspectiva de los Institutos Electorales de Guanajuato, Veracruz, Oaxaca, Hidalgo y Michoacán, así como uno bajo la mirada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

Finalmente busca llevarnos a lo más actual, conteniendo en sus páginas un artículo muy interesante que expone un análisis bajo el tema: “La Convocatoria a la presidencia del INE exclusiva para mujeres, rompiendo techos de cristal”, el cual sin duda al ser un hecho sin precedente hay mucho que visibilizar en torno a este tema.

Por lo que esta Tercera Edición, expone una gran experiencia en su lectura, que será digna de consultar en el futuro.

*Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas forman parte del tejido social, por lo que los partidos políticos, las instituciones electorales y los órganos jurisdiccionales, deben atender y garantizar el acceso a la escena pública que las y los visibiliza, porque "Sin voz de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no existe el derecho a la expresión, y sin su participación no hay democracia"*

---

## BIBLIOGRAFÍA

1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Mexico. (s.f.). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Obtenido de chrome-extension://efaidnbhttps://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/13-declaracion-pueblos-indigenas.pdf
2. INEGI. (s.f.). Comunicado 430/2022. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\_PueblosInd22.pdf
3. INEGI. (s.f.). México en cifras. Población de 5 años y más hablante de lengua indígena (Número de personas), 2020. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#tabMCcollapse-Indicadores
4. INEGI. (s.f.). Origen histórico del Estado Mexicano. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/INTERNET/1-GEOGRAFIADDEMEXICO/MANUAL\_ORI\_HIST\_TERR\_MEX\_VS\_ENERO\_29\_2008.pdf
5. INEGI. (s.f.). Población afromexicana o afrodescendiente. Obtenido de https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P
6. México, A. d. (s.f.). Obtenido de https://www.gob.mx/agroasemex/articulos/209-aniversario-del-inicio-de-la-independencia-de-mexico?idiom=es





**AMCEE**  
*De Corazón Sororo*



## HISTORIA DE LA CREACIÓN DE LA AMCEE: De los espacios de mujeres, para mujeres

La Asociación Mexicana de Consejeras y Ex Consejeras Estatales Electorales, A.C (AMCEE), fue constituida el 29 de agosto de 2003; al principio de la década de los 2000, en materia electoral, apenas se estipulaban las medidas en forma de cuotas para la participación de las mujeres en las candidaturas de elección popular –todavía no se ponía de relieve, como ahora, la necesidad de asegurar, además, nuestra presencia en la integración de los órganos de gobierno y la presencia de las mujeres, en igualdad de condiciones en todos los espacios del ámbito público–, por aquél entonces, la AMCEE se propuso trabajar para promover la actividad electoral como eje rector de la consolidación democrática a partir de un contexto en el que la paridad –que todavía no era principio constitucional, ni tampoco condición regular en la integración de los organismos públicos electorales de las entidades federativas– fuera el primer punto de llegada.

La AMCEE surgió entonces, desde la seguridad de las pioneras integrantes acerca de la importancia de que las mujeres, como autoridades electorales en el ámbito local, estábamos llamadas a ser progresistas, para transitar hacia el posteriormente llamado principio constitucional de paridad de género, hasta colocarlo en lugar preponderante en el marco del derecho fundamental de la igualdad sustantiva, convencidas de convertirse –ellas y las sucesoras consejeras electorales de los OPLES– en vigilantes de las obligaciones internacionales del Estado mexicano y conscientes en la creación de condiciones para aumentar la participación de las mujeres en los cargos de elección popular; además protagonistas de los afanes por garantizar el acceso de otras mujeres a todos los espacios de la vida política del

país, libres de violencia como resultado de la transgresión que implicaba, para esa época y a veces también para la actualidad, la presencia de mujeres con consciencia de género como tomadoras de decisiones.



Así, nuestra asociación se convirtió en uno de esos espacios creados por mujeres, para mujeres, como lugar seguro para acuerparnos entre nosotras, cuando pocas éramos las privilegiadas al servicio de la democracia mexicana, desde lo local. Y es que la incidencia, en el ámbito público tiene como condición la unidad del grupo que intenta impulsar su agenda; así se construye y así se logra que las acciones sean significativas, trascendentes y permanezcan. Por ello, desde su conformación, la AMCEE ha procurado, por un lado, el fortalecimiento de la figura de las consejerías locales, abordando temas relativos a la igualdad de género y la participación de las mujeres en la promoción de la cultura cívico-política de nuestro país a través de acciones encaminadas al incremento de la capacidad colectiva de construcción y revisión permanente de nuestros saberes, mediante actividades para la actualización de nuestras asociadas en la materia electoral, con perspectiva de género y derechos humanos; por otro lado, también hacemos presencia material y simbólica visibilizando y acuerpando a nuestras asociadas cuando generan o participan de espacios en los que es relevante la presencia de las mujeres.

Retomando la teoría de la masa crítica, creemos que a medida que las mujeres tenemos mayor presencia descriptiva en los espacios de liderazgo al interior de las instituciones, es más probable que la agenda en favor de las propias mujeres se robustezca a través de las perspectivas que coloquen las compañeras. A la igualdad sustantiva se accede mediante la suma de acciones intencionadas para procurar la igualdad descriptiva y la igualdad simbólica. Esto es, más mujeres accediendo al espacio público, eventualmente tendrá como efecto mejores condiciones de acceso para la participación política de todas nosotras y para nuestro andar en el espacio público.

Si bien creemos firmemente en la colaboración respetuosa y corresponsable entre hombres y mujeres en todos los espacios; sabemos que los espacios en que las mujeres nos agrupamos para construir y para re-pensarnos, están revestidos

de una potencia especial y de una capacidad transformadora sin igual. Por ello, AMCEE se configura como un espacio de mujeres, para mujeres en donde permanentemente creamos, nos re-pensamos, proponemos y colaboramos entre nosotras y para con otras, buscando que nuestros proyectos sumen y hagan incidencia en la agenda nacional y global en pro de la participación política de las mujeres.

Así, estimamos relevante brindar acompañamiento desde la sororidad, a nuestras asociadas, de quienes nos enorgullecemos por su trayectoria, trabajo y aportes a la democracia mexicana; recientemente hemos podido seguir de cerca la participación de nuestras compañeras dentro del proceso de designación de la presidencia y consejerías electorales del Instituto Nacional Electoral para el periodo 2023-2032.

Este proceso de designación se realizó en diversas etapas, en cada una de las cuales se fueron filtrando los perfiles de aspirantes para llegar hasta la selección final de la presidenta, una consejera y dos consejeros electorales. Las etapas fueron:

- 1. Presentación de expedientes.** En la que las personas aspirantes –tanto hombres como mujeres– presentaron su documentación como solicitantes;
- 2. Examen de conocimientos.** Para calificar el grado de dominio de saberes técnicos en materia electoral;
- 3. Evaluación del comité.** En la que se sometió a las personas participantes que habían accedido a esta etapa, a una entrevista;
- 4. Integración de las quintetas.** En la que se integraron la lista de cinco aspirantes mujeres por la presidencia del Instituto y una para la designación de la consejería electoral, así como dos quintetas de varones para las consejerías electorales, y

**5. Designación.** En cada una de las etapas, se contó con la destacada participación de compañeras integrantes de la AMCEE quienes mostraron no solo la valía curricular de sus trayectorias sino, además, su determinación para participar en este proceso de relevancia nacional, y someterse a la validación del comité evaluador pero, sobretodo, colocando de frente sus méritos y su trayectoria ante los medios de comunicación y la opinión pública.

En este sentido y, al advertir la alta mediatización de este proceso, desde AMCEE se determinó emitir un posicionamiento para visibilizar que, aun en estos tiempos y aun dentro de procesos democráticos, las violencias contra las mujeres que participan del espacio público se hacen presentes de manera, a veces sutil, y a veces disruptiva. Así, se generó este contenido para la opinión pública que se difundió a través de las redes sociales de nuestra Asociación:



Hacemos visible que, como parte del debate público en torno a la determinación final dentro de este proceso, lo más importante es valorar las trayectorias de las y los participantes; ello, libre de prácticas que vulneren los derechos humanos y la dignidad de las personas.

#2



Por ello, condenamos toda expresión de violencia política por razón de género que tenga como fin el menoscabar, obstaculizar o anular el reconocimiento de nuestras asociadas participantes dentro del proceso de designación de la Presidencia y Consejerías del Instituto Nacional Electoral.

#3



Invitamos a las personas que siguen este proceso de designación a producir y consumir contenidos informativos libres de cualquier forma de violencia. Manifestamos todo nuestro respaldo y admiración a las trayectorias de nuestras asociadas, y las acompañamos desde la sororidad y la empatía.

#4



Todas las mujeres merecemos habitar los espacios públicos en contextos libres de violencia. Que nuestro tránsito por el ejercicio de la función pública se centre en nuestro trabajo y en nuestra trayectoria. Que seamos visibles por nosotras mismas y nuestro desempeño.

Contigo y con todas

#5



Este posicionamiento formó parte de la campaña de la asociación para visibilizar, por un lado, a las compañeras que ya habían logrado acceder a la etapa de integración de las quintetas a través de ponerles en el centro, a ellas y a sus trayectorias y, por otro, para promover la reflexión en torno a lo compleja que sigue siendo que las mujeres habitemos el espacio público, ante



el riesgo siempre latente de los sesgos de género para describirnos o para referirse públicamente a nosotras al calificarnos.

Así, tras el acompañamiento siempre constante de nuestras asociadas participantes en cada una de las etapas del procedimiento de designación, se redoblaron los esfuerzos desde la sororidad colectiva para acuerpar a nuestras asociadas finalistas y para centrar la difusión de su participación en sus méritos profesionales y el reconocimiento que, desde AMCEE hacemos permanente enorgulleciéndonos de ellas.

De cada una de nuestras asociadas integrantes de las dos ternas de mujeres aspirantes se generaron dos banners para visibilizar, tanto su trayectoria y formación profesional, como su compromiso probado respecto de temas técnicos electorales y de la función pública.



**Dra. Miriam Hinojosa Dieck**

Politóloga y feminista, llega a las quintetas en el proceso de Consejerías INE por segunda ocasión; esta vez, con el promedio más alto de entre las y los finalistas.

En 2018, presidió la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex Consejeras Estatales Electorales. Reconocida impulsora de la participación política de las mujeres.

Dos veces Consejera en el Instituto Electoral de Nuevo León; con amplia experiencia electoral y reconocida pionera en la constitución de mecanismos para garantía de derechos electorales de las mujeres; con 17 años como columnista en Milenio. Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza por la Universidad de Salamanca.

**am  
cee**

Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales



**Dra. Claudia Arlett Espino**

De origen del Pueblo Indígena Rarámuri de la Sierra Tarahumara; fundadora de la Comisión de Género y la Comisión de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del IEE de Chih., Integrante de Asociaciones y Colectivos Feministas y por los Derechos Humanos. Presidenta fundadora de RENACEDI, A.C.

Ex Consejera Electoral y Primera Mujer Presidenta Provisional del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua. Con trayectoria profesional como académica, investigadora y escritora internacional; fundadora de la Red CEDAW en Chihuahua, Secretaria de Estudio y Cuenta en el TEPJF, Consejera en IDDECO, entre otros.



Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales



**Lic. Jessica Jazibe Hernández García**

Presidenta de diversas Comisiones en el IEPCO. Con formación académica a nivel posgrado, en instituciones nacionales e internacionales; con experiencia en materia electoral, en la administración pública, en instituciones del poder ejecutivo y legislativo e instituciones autónomas.

Consejera Electoral en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca; su trayectoria profesional se ha forjado en las Juntas Distritales y la Local Ejecutiva del INE, así como en la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y a la Sociedad, la CEDH, el Congreso Local del mismo estado, entre otros.



Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales



**Mtra. Rita Bell López Vences**

Especialista en gobierno, desarrollo local, alta gerencia pública y políticas públicas con PEG. Fundadora del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca. Ha sido invitada como especialista por CNDH, FLACSO, UNAM, INE, TEPJF, Democracy International, así como por los países: Costa Rica, Ecuador y Paraguay.

Ex Consejera Electoral del IEPC de Oaxaca. Con trayectoria profesional en espacios de sociedad civil a favor de grupos en situación de vulnerabilidad. Experta en Sistemas Normativos Indígenas. Reconocida impulsora de procesos para acercar la democracia a la ciudadanía.



Asociación Mexicana de Consejeros Estatales Electorales



**Mtra. Rebeca Barrera Amador**

Con experiencia directiva en el ámbito electoral, adquirida a través de su liderazgo en la implementación de acciones afirmativas en favor de grupos prioritarios, las gestiones relativas al Servicio Profesional Electoral, el Programa de Resultados Electorales Preliminares y la administración de los recursos del IEEBCS.

Ex Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Baja California Sur. Su trayectoria profesional se ha forjado en la Junta Local Ejecutiva, en la Junta Distrital 01 del INE en su estado, así como en la Sala Regional Guadalajara del TEPJF. Actualmente, es Titular en la Consultoría Jurídica Rebeca Barrera y Asociados.



Asociación Mexicana de Consejeros Estatales Electorales



**Mtra. Nayma Enriquez Estrada**

Feminista. Experta en participación política de las mujeres, perspectiva de género y políticas públicas. Coimpulsora de medidas afirmativas en favor de mujeres, candidaturas independientes indígenas y afromexicanas, y cuotas para la población joven, de la diversidad sexual y adultas mayores.

Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Su trayectoria profesional se ha forjado en el Consejo Local del INE en su estado, y en la Asociación Oaxaqueña de Estudios Interdisciplinarios sobre Género y Derechos Humanos, A.C., de la que es cofundadora.



Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales

De esta manera, en AMCEE, refrendamos nuestro objetivo en tanto la promoción de la participación política de las mujeres; con un alto sentido de congruencia y compromiso para con nuestras asociadas. Reconocemos que los espacios que las mujeres nos procuramos para nosotras son indispensables en este tipo de procesos en que necesitamos el acompañamiento y el respaldo de nuestras hermanas. Nos enorgullecemos de la participación de todas nuestras asociadas; nos congratulamos especialmente de la designación de la primera mujer Consejera Presidenta en la historia del Instituto Nacional Electoral, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala, así como de nuestra asociada Maestra Rita Bell López Vences, como integrante del Consejo General del INE y hacemos votos para que los espacios de poder que ocupan las mujeres sean siempre capitalizados para que, precisamente, más mujeres cuenten con mejores condiciones de vida y de participación en todos los ámbitos, desde la dignidad y libres de violencia; porque *Contigo y Con Todas.*

## - ENTREVISTA -

### Olga Viridiana MACIEL SÁNCHEZ



En esta entrevista la presidenta de AMCEE, Olga Viridiana Maciel Sánchez, nos platica de su trabajo en la agrupación, así como su experiencia como una de las consejeras electorales más jóvenes del país.

#### “AMCEE, UN BÁLSAMO PARA LAS CONSEJERAS ELECTORALES”

Es de las consejeras electorales más jóvenes del país. La primera vez que intentó participar, fue para ocupar el cargo de Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, en ese entonces tenía solo 30 años, percatándose que su edad sería obstáculo para acceder. Con persistencia y hasta el tercer intento logró acceder al cargo de Consejera Electoral, resaltando que lejos de verlo como algo negativo, asegura que su llegada al órgano electoral de su entidad se debe a su perseverancia.

*“Siempre dicen que como mujeres no participamos, y yo sí quería participar y por eso lo intenté, a fin de dejar una huella de la presencia de nosotras las mujeres”.*

Olga Viridiana Maciel Sánchez tiene 38 años de edad. Desde el 2018 es una de las consejeras electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, y actualmente ocupa el cargo de presidenta de la Asociación Mexicana de Consejeras Estatales Electorales, A.C. (AMCEE).

Es Licenciada en Derecho y Maestra en Estudios Electorales. Toda su carrera profesional la ha dedicado al derecho electoral.

*“Para mí es muy apasionante el derecho electoral, es muy dinámico, los criterios jurisdiccionales van cambiando y me encanta estudiar”.*

Como consejera electoral, Viridiana Maciel se ha enfrentado a la violencia política por razón de género. La obligatoriedad de la paridad de género en las candidaturas fue algo que no cayó bien en todo el país, y Baja California no ha sido la excepción. Desde el Consejo General del Instituto se pusieron candados para obligar a los partidos políticos a cumplir con la Ley.

La obligatoriedad de la paridad de género es una nueva forma de gobernar en donde las mujeres están representadas, al menos en candidaturas, en un 50 por ciento. Este logro es parte de una lucha histórica, y aunque se han dado muchas resistencias para su cumplimiento, el trabajo que han hecho las consejeras electorales es fundamental para que se materialice esta medida.

La consejera electoral destaca el trabajo que ha tenido AMCEE en este proceso. A través de la agrupación las consejeras han podido compartir experiencias, diseñar estrategias de manera conjunta y articular criterios. Además de que la organización sirve de contención para todas las mujeres que son parte, entre todas se sostienen.

*“Para mí es un bálsamo, un espacio en el que sé que hay más consejeras con las mismas convicciones. He recibido una sororidad muy grande en diferentes temas, saber que existe una red, que no estamos solas, nos ayuda mucho”,* comenta la actual presidenta de la Asociación.

Este tiempo en el que ha estado en la presidencia le ha ayudado a conocer más de cerca lo que hace falta construir en la red, pero también a ver lo que se ha logrado hacer en estos 19 años desde su creación.

*“En el lapso que hemos estado, hemos dado seguimiento a nuestro plan de trabajo, haciendo diferentes actividades, concretando esta revista, monitoreando y fortaleciendo la red de candidatas y a la red de mujeres electas, y creo que nos hemos consolidado a nivel nacional al grado que ahora somos un referente de buenas prácticas a nivel internacional”* señaló Olga Viridiana.

La consejera defiende los órganos electorales en un momento en que las funciones que realizan son cuestionadas. Es vital la labor de los Organismos Públicos Locales ya que es la visión inmediata y auténtica, por lo que no es conveniente se centralicen a partir de un solo paradigma. Los institutos locales están más cerca de la ciudadanía en cuanto a territorio y contexto, las decisiones que toman son fundamentales para garantizar el sistema democrático en el país.

Viridiana Maciel dejará la presidencia de AMCEE porque concluye su periodo, pero al igual que lo han hecho otras mujeres que ocuparon este cargo continuará en la asociación contribuyendo al fortalecimiento de esta red que sostiene a todas.





# ENSAYOS





# LA CONVERGENCIA DEL DIÁLOGO

## PARA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN GUANAJUATO, UNA MIRADA DESDE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL.

**Beatriz Tovar Guerrero\***

.....

\* Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, doctorante en Derecho por la Universidad Anáhuac, campus Querétaro. Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato.

**Resumen:** El proceso de comprender una realidad debería ir acompañado de aquellas personas que lo viven día con día, el presente trabajo reflexiona a través de una mirada teórica, práctica y crítica la necesidad de garantizar espacios de representación política para las personas, grupo y comunidades indígenas, así como los retos percibidos a través del diálogo horizontal entre instituciones, personas indígenas, partidos políticos, asociaciones y academia.

**Palabras clave:** indígena, participación política, instituciones electorales, consulta, diálogo.

**E**l Estado y todas las instituciones que le componen, por mandato constitucional tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad<sup>1</sup>, por ello deben coadyu-

.....

1 Art 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

var a través de políticas, lineamientos, proyectos o cualquier instrumento, en el marco de sus atribuciones, para acortar y erradicar las brechas de desigualdad sin importar su edad, condición de discapacidad, origen, color de piel, identidad de género, orientación sexual o expresión y ejercicio de estas, por ello es necesario reconocer a las sociedades desde la diversidad y pluralidad que les compone.

El presente trabajo tiene por objetivo reflexionar en torno al ejercicio y garantía de los derechos político-electoral de las personas, grupos y comunidades indígenas en el Estado de Guanajuato, específicamente en su derecho a participar en la vida política del estado, para ello se hará un análisis teórico y empírico sobre las acciones que se están realizando desde el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato para garantizar y promover este derecho político electoral.

Las actitudes que limitan el ejercicio de los derechos de cualquier persona son inaceptables en una sociedad que se dice democrática, la democracia ve uno de sus pilares en la idea de igualdad que reconoce la dignidad del ser humano, los derechos de las personas, que promueve la toma de decisiones respetando las diferencias, la pluralidad y la diversidad, impulsando el respeto a la ley y a las libertades de cada uno. De ese modo, la democracia es, al mismo tiempo, un ideal, un régimen político y un conjunto de

valores, actitudes y creencias (INE-IJU-NAM, 2020).

Leonardo Morlino menciona (2009: 184) que una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones de variación, que deben colocarse en el centro del análisis del estudio de las democracias. Las dos primeras son dimensiones *procedimentales*, porque se refieren principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Y son: 1) el *rule of law*, o sea el respeto a la ley; y 2) la *accountability*, o sea la rendición de cuentas. La tercera dimensión se refiere al resultado y tiene que ver con: 3) la *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, a la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las otras dos dimensiones son *sustantivas*: 4) el pleno respeto de los derechos que se pueden ampliar en la consecución de las diversas libertades; y 5) la progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

Como podemos observar una democracia de calidad no podrá ser alcanzada en cuanto no exista un respeto de los derechos de las diversas libertades, así como una progresiva ampliación en la igualdad política, social y económica, por tanto, si el Estado mexicano y sus instituciones buscan construir un país con una democracia de calidad es necesario generar acciones tendentes a acortar las brechas

de desigualdad y con ello fortalecer la parte sustantiva de la democracia.

Las democracias contemporáneas, así como los regímenes de otros tiempos siempre han tenido diversidad en su conformación, sin embargo, la relación política, jurídica, económica y social se ha ido transformando; Will Kymlicka (1996: 10) nos dice que en las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez a más grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del “multiculturalismo”. No obstante, el término “multiculturalismo” abarca formas muy diferentes de pluralismo cultural, en donde cada minoría plantea sus propios retos, ya que cada una de ellas enfrentará retos particulares y comunitarios para su reconocimiento.

La teoría del multiculturalismo de Kymlicka nos dice que existen distintos tipos de conformaciones, la primera los Estados “multinacionales” (donde la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas territorialmente a un Estado mayor) y la segunda los Estados “poliétnicos” (donde la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar). Establece que estos grupos pueden apelar a una serie de derechos diferenciados en aras de buscar la igualdad y estos son los

siguientes;

1. Derechos de autogobierno (la delegación de poderes a las minorías nacionales, a menudo a través de algún tipo de federalismo);
2. Derechos poliétnicos (apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos o religiosos); y
3. Derechos especiales de representación (escaños garantizados para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado que los engloba).

Teniendo en cuenta lo anterior, y reconociendo que las instituciones promoverán distintas medidas y acciones dentro del ámbito de su competencia con la finalidad de acortar las brechas de desigualdad, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (IEEG) ha recorrido ya un camino en la construcción de derechos especiales de representación para garantizar escaños en las instituciones del estado de Guanajuato como se describe a continuación.

El IEEG en aras de buscar la consolidación democrática del estado en el año 2020, mediante acuerdo CGIEEG/030/2020, el Consejo General ordenó la realización de una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de

Guanajuato, respecto de la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del IEEG. Lo anterior, a efecto de establecer los mecanismos y supuestos específicos para materializar lo dispuesto en el artículo 184 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, respecto de la incorporación de al menos una fórmula de candidaturas a regidurías integrada por personas indígenas en los primeros cuatro lugares de la lista, en aquellos municipios en que la población indígena originaria exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

Para tal efecto, se diseñó y aprobó un Protocolo que consta de las siguientes etapas:

1. **Actos y acuerdos previos.** En esta etapa se celebraron reuniones con diversas autoridades como el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado, asimismo, se celebró una sesión del Consejo Estatal Indígena en que se concertaron acuerdos para la realización de la consulta;
2. **Implementación de un buzón electrónico** con la finalidad de recabar opiniones, sugerencias y propuestas de personas indígenas en relación con la materia de la consulta;
3. **Etapa informativa**, en la cual, se proveyó al Consejo Estatal Indígena y a los sujetos consultados de la información necesaria para que pudieran asumir una postura en relación con la propuesta de reglamento que se sometió a consulta;
4. **Etapa deliberativa**, en la que las personas integrantes del Consejo Estatal Indígena y las demás personas que participaron en la consulta, reflexionaron al interior de sus comunidades respecto a la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del IEEG;
5. **Etapa consultiva.** En esta etapa se llevaron a cabo cuatro foros en los que participó personal de este Instituto, de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Gobierno del Estado de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Los foros tuvieron sede en Celaya, San Miguel de Allende, Tierra Blanca y Victoria y se contó con la asistencia y participación de personas originarias, siendo en la mayoría de los casos, representantes por usos y costumbres de comunidades indígenas.
6. **Procesamiento y análisis de las opiniones, sugerencias y propuestas**

**tas recabadas en la consulta.** Las opiniones, sugerencias y propuestas obtenidas a través de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato se agruparon por temas, y posteriormente fueron analizados por el Consejo General a efecto de determinar, conforme a la ley, su procedencia.

Como resultado de estas acciones, en la sesión extraordinaria del cuatro de septiembre de dos mil veintidós se aprobó el Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y se informó a los partidos políticos, los municipios en los que debieron postular fórmulas de candidaturas integradas por personas indígenas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, es decir, aquellos cuya población indígena originaria exceda el veinticinco por ciento y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.

El doce de noviembre de dos mil veinte, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato emitió la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente TEEG-JPDC-55/2020 y su acumulado TEEG-JPDC-56/2020, en que ordenó a este Instituto modificar el acuerdo

CGIEEG/038/2020 de fecha cuatro de septiembre de dos mil veinte, mediante el cual se expidió el Reglamento para la Postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

En el apartado 5 de la sentencia en comento, relativo a sus efectos, se estableció:

*«En virtud de que se consideró fundado el agravio estudiado en el punto 4.12.2 se da vista al Congreso del Estado de Guanajuato y al instituto para que realicen las adecuaciones atinentes en materia de derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas respecto de las postulaciones para diputaciones locales.*

*Por lo anterior, se les vincula para que en ejercicio de las facultades de libertad de configuración legislativa y de acuerdo con su agenda antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonicen las disposiciones necesarias a fin de tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas, para hacer efectiva y real su participación en la vida democrática del Estado, de conformidad con lo señalado en esta resolución. Se ordena al instituto modifi-*

*que el acuerdo para que precise lo señalado en el apartado 4.12.4.»*

Posteriormente en la sesión ordinaria celebrada el 30 de noviembre de 2020, el Consejo General aprobó el acuerdo CGIEEG/084/2020, mediante el cual, entre otras cosas, instruyó a la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral la realización del análisis y construcción de la normativa reglamentaria en materia de derechos político-electorales de los pueblos, comunidades y personas indígenas respecto a las postulaciones para diputaciones locales, en términos de la sentencia referida en el punto anterior.

A efecto de dar cumplimiento a lo instruido por el Consejo General, la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral aprobó el Plan de Actividades relativo a «Implementación de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado», el cual fue remitido al Consejo General, para su posterior remisión al Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

El plan de actividades antes referido se conformó por las siguientes tres actividades:

1. **Elaboración de documento de trabajo para determinar la necesidad y desafíos que representa garantizar a los pueblos, comunidades y perso-**

**nas indígenas su acceso a cargos de representación política en el Congreso del Estado;**

2. **Celebración de reuniones con distintas autoridades federales y estatales para trabajar de manera conjunta en la identificación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado;**
3. **Emisión de las disposiciones normativas para tutelar los derechos político-electorales en materia de derechos indígenas para el proceso electoral 2023- 2024.**

En el punto 2 de las actividades se programó la celebración de reuniones con distintas autoridades federales y estatales para trabajar de manera conjunta en la identificación de acciones afirmativas que garanticen la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso, en la búsqueda de maximizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas tienen a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles, se decidió de manera previa a poner a consideración las disposiciones normativas, la realización de mesas de diálogo para generar un entorno colaborativo en donde se comparta el conocimiento y se construyan posibilidades para la acción conjunta, propiciando una conversación auténtica, para a partir de ello, generar acciones colectivas y

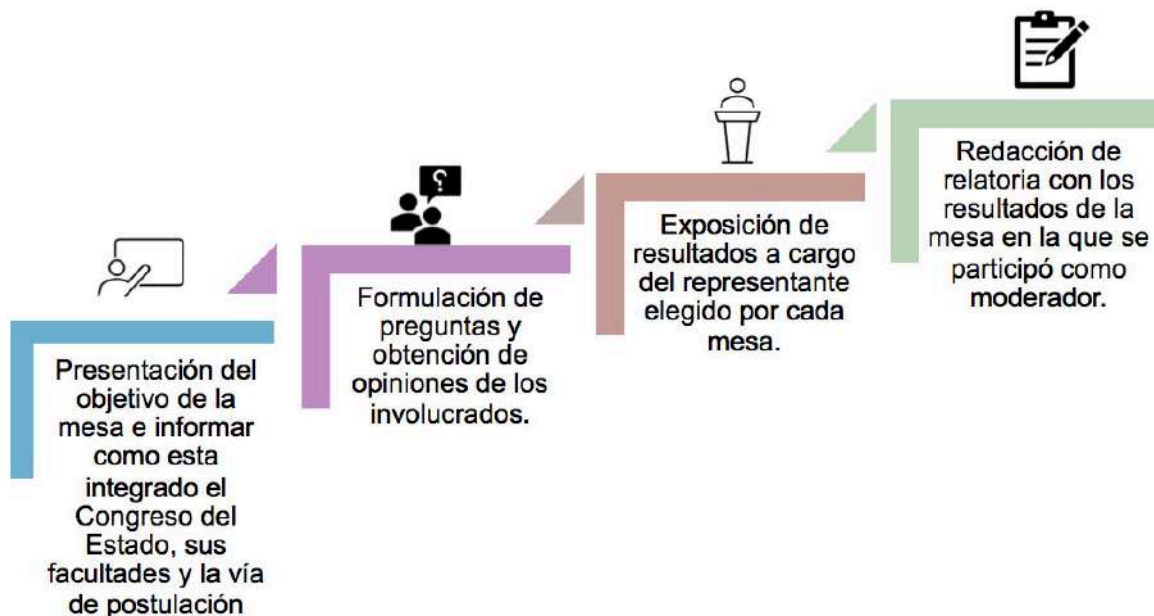


normativas que garanticen la representación política de pueblos, comunidades y personas indígenas en el Congreso del Estado.

A continuación, se presenta las fechas, sedes regionales y los municipios que les componen, metodología, preguntas y conclusiones del desarrollo de estos diálogos.

- » 12 de julio de 2022 en el Edificio Central del IEEG.
- » 18 de julio de 2022 en San Miguel de Allende.
- » 19 de agosto de 2022 en Victoria
- » 26 de agosto de 2022 en León
- » 02 de septiembre de 2022 en Tierra Blanca
- » 19 de octubre de 2022 en Celaya

Metodología de las mesas de diálogo.



De la metodología implementada y en lo correspondiente a la segunda etapa o fase de diálogo y construcción de ideas, se implementó para el involucramiento de los intervinientes el siguiente cuestionario:

- ▶ *¿Por qué es importante garantizar el derecho de la participación y representación política de las personas indígenas en el Congreso del Estado?*
- ▶ *¿Qué medidas o acciones podrían implementarse para garantizar la participación y representación de las personas indígenas en el Congreso del Estado?*
- ▶ *¿Cuál considera que es la mejor vía de postulación para tener una diputación local de origen indígena en el Congreso del Estado?*
- ▶ *¿Qué requisitos considera que pudieran ser de mayor dificultad para conseguir el registro a una candidatura a diputación local?*
- ▶ *¿Cuál considera que es la mejor forma de acreditar o demostrar la pertenencia de una persona a una comunidad o pueblo indígena?*

Una vez concluidos todos los ejercicios fue presentado en el seno de la Comisión Temporal del Reglamentos y Normatividad electoral el Informe final sobre las mesas de diálogo para la implementación de acciones afirmativas a fin de garantizar la inclusión de personas indígenas en el Congreso del Estado de Guanajuato del cual se rescatan las siguientes:

## CONCLUSIONES:

El primer diálogo se llevó a cabo en las instalaciones del edificio central del IEEG y tuvo la participación de las consejeras y consejeros del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y de la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral de este Instituto, representantes del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; de la Procurador de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; de la Dirección de Desarrollo Político; de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; del Consejo Estatal Indígena; del Instituto Nacional de Antropología e Historia en Guanajuato; de la Universidad Iberoamericana; de la Junta Local del Instituto Nacional Electoral; de la asociación civil Centro del Desarrollo Indígena Loyola A.C; de traductores al Chichimeco Jonás y Otomí; de la y el promovente del Juicio Ciudadano TEEG-JPDC-55/2020 y su acumulado TEEG-JPDC-56/2020, así como en calidad de observadores las representaciones de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral.

Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:

1. Coincidieron en colaborar e intercambiar información que coadyuve

con el objeto de las mesas de diálogo presentadas.

2. Refrendaron la trascendencia de la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del estado de Guanajuato.
3. Resaltaron la importancia de involucrar a los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones.
4. La necesidad de que las peticiones formuladas se transformen en resultados.
5. La gestión de áreas de oportunidad para abatir los obstáculos que frenan la participación de candidaturas indígenas y su reconocimiento como Autoridades Indígenas.
6. La participación política electoral de las candidaturas indígenas debe existir en los municipios donde exista presencia indígena, aunque no se acredite 25% de la población indígena. Todos merecen ser tomados en cuenta.
7. La candidatura indígena debe ser auténtica.
8. Deben considerarse los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.
9. El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y el Congreso del estado de Guanajuato son las autoridades facultadas para reformar o

promover medidas necesarias para la inclusión de candidaturas indígenas.

10. La existencia de antecedentes en materia de protección de derechos político-electorales de las personas de pueblos y comunidades indígenas; así como, la obligación de las autoridades para armonizar la normatividad en la materia.

El primer diálogo regional tuvo su sede en San Miguel de Allende, integrando a los municipios de Dolores Hidalgo C.I.N y de Comonfort, este así como los demás diálogos regionales tuvieron de manera general la participación de las consejeras y consejeros del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y de la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral de este Instituto; integrantes de Consejo Estatal indígena; personas delegadas, autoridades auxiliares, asociaciones, líderes y comités de pueblos y comunidades indígenas de estos municipios; así como del promovente del Juicio Ciudadano **TEEG-JPDC-55/2020** y su acumulado **TEEG-JPDC-56/2020; traductores a Chichimeca y Otomí**; representantes del Instituto Nacional Electoral; del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; de la Secretaría de Gobierno; de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano; de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; diputaciones o representaciones del Congreso del Estado; del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y de partidos políticos.

Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:

1. La importancia de garantizar el derecho de la participación y representación política sin discriminación.
2. Para garantizar la participación y representación de las personas de los pueblos y comunidades indígenas es necesario que el Congreso del estado de Guanajuato reforme la legislación en la materia y que el Instituto Electoral del estado de Guanajuato genere e implemente acciones afirmativas donde se consideren los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas.
3. La vía de representación proporcional y de mayoría relativa son las que permitirán la inclusión de pueblos, comunidades y personas indígenas en el Congreso del estado de Guanajuato.
4. Entre las dificultades para conseguir el registro de una persona indígena para representar a los pueblos y comunidades indígenas en el Congreso del estado de Guanajuato se encuentran la falta de información en materia electoral y la imposibilidad en la presentación del documento que acredite el vínculo de la persona indígena con su pueblo o comunidad indígena. Además, se manifestó la necesidad de obtener

las facilidades institucionales para la obtención de la documentación necesaria.

5. Para acreditar la pertenencia de una persona a un pueblo o comunidad indígena se identificaron las siguientes:
  - a) Documento expedido por Autoridades Tradicionales.
  - b) Documento que acredite el trabajo social o servicio a la comunidad indígena expedido por Delegados y Autoridades Indígenas.

El segundo diálogo regional tuvo como sede Victoria, integrando a los municipios de San Luis de la Paz, Xichú y Atarjea.

Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:

1. La importancia de garantizar el derecho de la participación y representación política de las personas de pueblos y comunidades indígenas al Congreso con el objetivo de que se legisle atendiendo a sus intereses y necesidades.
2. Para garantizar la participación y representación de las personas de los pueblos y comunidades indígenas es necesario que el Congreso

del Estado de Guanajuato promulgue la ley correspondiente y que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato regule el reglamento en la materia.

3. La vía de representación proporcional permitirá la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado de Guanajuato, siempre y cuando se disponga para el primer y segundo lugar de las listas de representación.
4. Los requisitos solicitados por los partidos políticos para conseguir el registro a una candidatura a diputación local son de difícil acceso para las personas de pueblos y comunidades indígenas.
5. Para acreditar la pertenencia de una persona a un pueblo o comunidad indígena se identificaron las siguientes:
  - a) Auto adscripción calificada a través de documento expedido por autoridades comunitarias indígenas;
  - b) Aval de asamblea comunitaria que además acredite el trabajo prestado a favor del pueblo o comunidad indígena.

El tercer diálogo regional tuvo como sede León, integrando al municipio de San Luis de la Paz.

Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:

1. La importancia de la representación real de pueblos y comunidades indígenas en el Congreso con el objetivo de incluirlas, erradicar su discriminación, defender sus derechos y crear oportunidades en su beneficio.
2. Para garantizar la participación y representación de las personas de los pueblos y comunidades indígenas es necesario que el Congreso expida una Ley y el Instituto reglamente sobre la materia. Se busca establecer mecanismos flexibles y generar igualdad.
3. Las vías que pueden permitir la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado de Guanajuato son la representación proporcional en los primeros lugares de las listas, mayoría relativa a través de candidatura independiente y elección directa por los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.
4. En su mayoría los requisitos para registrarse como persona candidata indígena son de fácil acceso para las personas de pueblos y comunidades indígenas, con excepción de la constancia de residencia.
5. Para acreditar la pertenencia de una persona a un pueblo o comunidad indígena se identificaron las siguientes:
  - a) Acta de nacimiento.
  - b) Currículum comunitario sobre labor realizada en beneficio de la comunidad indígena.
  - c) Constancia expedida por autoridad indígena o de usos y costumbres: Gubernaturas indígenas, Delegados, Líderes Supremos, Comisariado Ejidal, Jefes de Danza, Mayordomos, Asamblea Indígena, Consejo Consultivo Indígena, Consejo de Ancianos, entre otros.

El cuarto diálogo regional tuvo como sede Tierra Blanca, integrando a los municipios de Santa Catarina, Xichú y Atarjea.

1. Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:
2. Es necesaria la representación de personas indígenas en el Congreso con el objetivo de darles voz e impulsar sus derechos y así incluirlos en la toma de decisiones respetando sus usos y costumbres. Se tomen en cuenta las comunidades indígenas, se les escuche, se les incluya.

3. Para garantizar la participación y representación de las personas de los pueblos y comunidades indígenas es necesario que se les proporcione apoyo y la asesoría; se genere una Ley por parte del Congreso del Estado de Guanajuato y que la misma se cumpla; se establezca un Reglamento por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; y, además, se efectúen mecanismos como la consulta directa.
  - a) Lengua, rasgos, residencia y usos y costumbres en el pueblo o comunidad indígena; y
  - b) Constancia o credencial expedida por Asambleas Comunitarias, Comisariados Ejidales
4. Las vías de mayoría relativa a través de candidatura independiente, representación proporcional a través de listas en las primeras posiciones y consulta ciudadana indígena que respete sus usos y costumbres son las que permitirán la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado de Guanajuato
5. Las cartas de reconocimiento indígena son de difícil acceso para las personas de pueblos y comunidades indígenas, toda vez que no existe autoridad que las emita. Recomiendan que las constancias de residencia se expidan por autoridades indígenas toda vez que las otorgadas por los secretarios de ayuntamientos no garantizan la residencia de las personas a una comunidad o pueblo indígena.
6. Para acreditar la pertenencia de una persona a un pueblo o comunidad indígena se identificaron las siguientes:
  - a) Lengua, rasgos, residencia y usos y costumbres en el pueblo o comunidad indígena; y
  - b) Constancia o credencial expedida por Asambleas Comunitarias, Comisariados Ejidales

El quinto y último diálogo regional tuvo como sede Celaya, integrando a los municipios de Villagrán, Salva Tierra, Apaseo el Alto y Valle de Santiago.

Las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, comentaron de forma general lo siguiente:

1. Sobre la importancia de garantizar el derecho de la participación y representación política de las personas indígenas en el Congreso del Estado, se manifestó un punto de vista similar con el de otras mesas de diálogo, sin embargo, se precisaron que en lo medular se promovería el crecimiento, salud, economía, bienestar y paz de pueblos y comunidades indígenas.
2. Sobre las medidas o acciones que pueden implementarse para garantizar la participación y representación de las personas indígenas en el Congreso del Estado, se sugiere especificar en la Ley o reglamento el porcentaje designado para representación indígena.
3. Con respecto a la mejor vía de pos-

tulación para tener una diputación local de origen indígena en el Congreso del Estado, se propuso que se cuente con una diputación especial, es decir, una “diputación indígena” y que esta sea elegida por la comunidad o pueblo indígena, o bien, por el Consejo Estatal Indígena.

4. Además, se recomendó que los documentos solicitados a personas de pueblos y comunidades indígenas para el registro de candidaturas a diputación local sean los expedidos por autoridades indígenas y no así por el Ayuntamiento o las Notarías
5. Finalmente, como una nueva forma de acreditar o demostrar la pertenencia de una persona a una comunidad o pueblo indígena se propuso:
  - a) Acreditar el ejercicio de puesto de representación reconocido en el pueblo o comunidad y, además, demostrar conocimiento de los usos y costumbres del pueblo y comunidad indígena.
  - b) Considerar la información que ya se cuenta en el Registro Federal de Electores.

Actualmente el Plan de Actividades relativo a la Implementación de acciones afirmativas para garantizar la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado, se encuentra en su tercera y última fase de cara al Proceso Electro-

ral Local 2022-2023 en donde habrá una normativa construida y consultada integralmente entre las personas indígenas, instituciones, asociaciones y academia, gracias a los diálogos y consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato.

Es importante resaltar que este ejercicio resultó sumamente enriquecedor para todas las personas involucradas ya que pudimos escuchar a quienes día a día luchan por el respeto de sus derechos y no solo en los relativos a lo político electoral, se pudo observar que es necesario la articulación de esfuerzos conjuntos para acortar las brechas de desigualdad que impiden la consolidación democrática y por ende que se pueda transitar a una democracia de calidad.

También fue posible comprender la importancia de la participación política y de la representación de las personas, pueblos y comunidades indígenas la cual no necesariamente debería estar reflejada en un cabildo o una curul, como lo expresan, necesitan oportunidades en todas las instituciones y en todos los espacios sin discriminación, por ello es momento de voltear a ver y reformar nuestras propias normativas y códigos e incentivar a través del diálogo la búsqueda de nuevos espacios para las personas indígenas.

Las instituciones electorales y en lo particular el Instituto Electoral de



Estado de Guanajuato refrenda su compromiso con los distintos grupos que históricamente han encontrado una serie de obstáculos para el reconocimiento y ejercicio de sus derechos político electorales, generando alternativas para que ese camino no tenga obstáculos, o por lo menos que estos no sean normativos ni institucionales, generando además de acciones concretas, ambientes que propicien la igualdad, el respeto y la inclusión.

## REFERENCIAS Y FUENTES DE INFORMACIÓN:

1. INE-IIJUNAM. (2020). Democracia en Faro Democrático. Consultado en 30 de diciembre de 2022. Disponible en <https://farodemocratico.juridicas.unam.mx/que-es-la-democracia/>
2. Instituto Nacional Electoral. (2020). Buenas prácticas de los Organismos Públicos Locales en el Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 para garantizar el cumplimiento del principio de paridad y las acciones afirmativas. Ciudad de México. Consultado el 30 de diciembre de 2022. Disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/05/INE-BuenasPracticasParidadOPL.pdf>
3. Kymlicka, W. (1996). Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Paidós. Barcelona. Consultado el 9 de enero de 2023.
4. Morlino, L. (2009[2003]). Democracias y democratizaciones. Colección de monografías no. 267. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
5. Otalora, J. (2021). Acciones afirmativas: una necesidad urgente para garantizar los derechos para todas las personas en Este País. Consul-

tada el 30 de diciembre de 2022. Disponible en [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/acciones-afirmativas-una-necesidad-urgente-para-garantizar-los-derechos-para-todas-las-personas/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/acciones-afirmativas-una-necesidad-urgente-para-garantizar-los-derechos-para-todas-las-personas/)

6. Rey, F. (2011). Marco conceptual de las acciones afirmativas y discriminaciones positivas en Acciones Afirmativas. Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Ciudad de México. Pp. 65-126. Consultado el 1 30 de diciembre de 2022. Disponible en [http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/AA\\_MSJ.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf)
7. Rodríguez, J. (2017). ¿Qué es la discriminación y como combatirla?. Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Ciudad de México. Consultado el 30 de diciembre de 2022. Disponible en [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/50%20CI002\\_Ax.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/50%20CI002_Ax.pdf)
8. The Equal Rigths Trust. (2008). Declaración de principios para la igualdad. Londres, Reino Unido. Consultado el 30 de diciembre de 2022. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/2008\\_Declaracion\\_de\\_Principios\\_de\\_Igualdad.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/2008_Declaracion_de_Principios_de_Igualdad.pdf)

## Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación.
3. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

# LA CONVERGENCIA DEL DIÁLOGO

## PARA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE

### PERSONAS, GRUPOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN GUANAJUATO,

#### UNA MIRADA DESDE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL

Las democracias siempre han tenido diversidad en su conformación, donde los grupos minoritarios exigen el reconocimiento de su identidad y de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del “multiculturalismo”, en donde cada minoría plantea sus propios retos, ya que cada una de ellas enfrentará desafíos particulares y comunitarios para su reconocimiento.

### LOS DERECHOS QUE PUEDEN PEDIR SON:



El IEEG ha realizado varias acciones en la construcción de derechos especiales de representación para garantizar escaños.

En 2020 comenzó con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato, respecto de la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del IEEG, el cual se concretó en 2022 por lo que se le informó a los partidos políticos los municipios en los que deberían postular candidaturas indígenas (+ 25% cuya población indígena originaria y el municipio se encuentre en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato).

Para ello se llevaron a cabo 6 diálogos regionales con la participación del IEEG y diversas autoridades entre las que se encuentran, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; la Dirección de Desarrollo Político; el Consejo Estatal Indígena; la Junta Local del Instituto Nacional Electoral, las representaciones de los pueblos, comunidades y personas indígenas, así como las asociaciones indígenas, llegando a conclusiones en cada uno de ellos, destacando:

- La vía de representación proporcional permitirá la inclusión de candidaturas indígenas en el Congreso del Estado de Guanajuato, siempre y cuando se disponga para el primer y segundo lugar de las listas de representación.
- Los requisitos solicitados por los partidos políticos para conseguir el registro a una candidatura a diputación local son de difícil acceso para las personas de pueblos y comunidades indígenas.
- Para acreditar la pertenencia de una persona a un pueblo o comunidad indígena se identificaron las siguientes:
  - a) Auto adscripción calificada a través de documento expedido por autoridades comunitarias indígenas;
  - b) Aval de asamblea comunitaria que además acredite el trabajo prestado a favor del pueblo o comunidad indígena.



# EL DERECHO A LA CONSULTA

## COMO HABILITADOR DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

**Magistrada. Janine M. Otálora Malassis\***

.....  
\* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Resumen:** En el artículo se reflexiona sobre la construcción legal y jurisprudencial del derecho a la consulta; se realizan consideraciones sobre el papel fundamental de las autoridades en materia electoral para su efectividad y se demuestra dicha interrelación al analizar lo relativo a las acciones afirmativas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente se señalan desafíos del derecho a la consulta en nuestro país.

**Palabras clave:** Derecho a la consulta, pueblos y comunidades indígenas, acciones afirmativas, autoadscripción calificada, autoridades electorales.

### I. Introducción

La importancia del derecho a la consulta reside en entender que la libre determinación y el autogobierno reconocidos en el artículo 2º constitucional requiere, para ser realidad que el Estado, así como todas sus autoridades e instituciones, asuman la obligación de involucrar a los pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y comunidades

equiparables, así como a sus integrantes, en la toma de las decisiones, principalmente cuando las consecuencias de esas decisiones puedan afectarles significativamente.

Una obligación que existe y se ha construido a partir del propio texto constitucional, de instrumentos internacionales y, particularmente, a partir de la jurisprudencia de organismos internacionales, así como la que el Poder Judicial de la Federación ha emitido, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como del Tribunal Electoral. Involucra a todas las autoridades: administrativas, legislativas y judiciales, que tengan ante sí, de manera directa o indirecta, la toma de decisiones de política pública, normativa o proyectos de desarrollo, en los que los pueblos y comunidades, sus tierras, recursos, cultura o forma de organización, puedan ser afectados de cualquier modo.

En este artículo reflexiono en primer lugar sobre la construcción legal y jurisprudencial del derecho a la consulta. En segundo lugar, realizo algunas consideraciones sobre el papel fundamental de las autoridades en materia electoral para la efectividad del derecho a la consulta. Como tercer punto señalo un ejemplo de la relevancia de esta interrelación al analizar lo relativo a las acciones afirmativas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas para, finalmente, señalar los que considero son algunos de los desa-

fíos en la materia y algunas conclusiones al respecto.

## **II. Construcción legal del derecho a la consulta**

El derecho a la consulta puede analizarse desde dos aproximaciones, como derecho y como obligación. Es decir, como derecho de las comunidades y pueblos indígenas a participar, mediante sus instancias representativas en los procesos de consulta; así como la correspondiente obligación del Estado de consultarles cualquier medida susceptible de afectarles significativamente.

Este derecho está contemplado en el ámbito internacional en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del cual México es parte, así como en la Declaración de la ONU y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por lo que respecta al ámbito nacional se reconoce, aunque de manera acotada y deficiente, tanto en el artículo 2º constitucional, como en distintas leyes especiales que lo contemplan, como la Ley de Planeación y las leyes en materia de hidrocarburos, industria eléctrica, bioseguridad y desarrollo forestal sustentable, entre otra normatividad secundaria.

En la construcción jurídica de este derecho, vale la pena señalar dos ideas importantes. En primer lugar, que estamos ante un derecho autoejecutable, es

decir, que no depende de la existencia de una norma interna habilitante para su aplicación. En segundo lugar, que es en la jurisprudencia, tanto de organismos internacionales como de tribunales nacionales, donde de manera mucho más clara y precisa se han identificado los elementos y los principios que lo rigen.

Sería imposible abarcar todos los precedentes que han configurado jurisprudencialmente el derecho a la consulta, pero de manera ejemplificativa señalo un asunto de la SCJN que considero de la mayor relevancia, no solo por sus efectos, sino porque en el estudio de fondo se llevó a cabo un análisis importante de los alcances del derecho a la consulta de acuerdo con nuestro marco jurídico. En el Amparo en Revisión 1144/2019<sup>1</sup>, resuelto por la Segunda Sala de la SCJN, diversas personas indígenas reclamaron la omisión de legislar en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, atribuida al Congreso de la Unión, conforme a lo señalado en los artículos transitorios de la reforma al artículo segundo constitucional.

En la resolución, la Segunda Sala hace una relatoría de una variedad de asuntos resueltos en la materia y se llega a la conclusión de que el máximo tribunal ha determinado consistentemente que el derecho a la consulta a los pue-

.....

<sup>1</sup> Disponible en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-05/1144\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/1144_0.pdf)

blos indígenas puede deducirse a partir del reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación, la preservación de su cultura e identidad, acceso a la justicia e igualdad y no discriminación. Del análisis de la omisión del legislativo, se concluye que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta, ya que el ejercicio de este derecho implica que se respeten y protejan otros derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos; incluso, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

En ese sentido, en la resolución de la SCJN se concedió el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación contenida en el parámetro de regularidad constitucional que integran los artículos tanto de la Constitución Federal como del Convenio 169 de la OIT y, por lo tanto, regule las reglas y el procedimiento de consulta, previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En la resolución se señaló que esto debería suceder antes del 31 de agosto de 2021. Lamentablemente, este plazo no ha sido cumplido por el Congreso de la Unión. Sin embargo, el hecho de que esta legislación no haya sido aprobada, no anula o limita el derecho a la consulta y

la obligación del Estado y todas sus autoridades de realizarla.

### III. Derecho a la consulta y su relevancia para las autoridades electorales

Ahora corresponde enfocar el estudio a la materia electoral y el papel que juegan las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, en la efectividad del derecho a la consulta. En la sistematización teórica del derecho a la consulta encontramos que es necesario identificar los elementos que lo componen. Gausens y López Córdova (López Córdova Velasco & Gausens, 2021), señalan tres elementos:

1. La titularidad y representación jurídica,
2. El objeto de la consulta, y
3. Las autoridades obligadas.

Al analizar el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, se vuelve indispensable preguntarnos quiénes son los titulares de este derecho y cómo se da la representación para efectos de que se garantice efectivamente su participación. En nuestro país tenemos legalmente definido que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políti-

cas, o parte de ellas<sup>2</sup>.

El Tribunal Electoral ha emitido jurisprudencia en la que señala los elementos que componen el derecho al autogobierno de las comunidades indígenas. En la jurisprudencia 19/2014<sup>3</sup>, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, se señala que el derecho de autogobierno, como manifestación concreta de la autonomía, comprende:

1. El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes.
2. El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
3. La participación plena en la vida política del Estado, y
4. La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones

.....

2 Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.



estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

A partir de estos elementos podemos apreciar la íntima relación que existe entre la materia electoral y la efectividad del derecho a la consulta. A través del reconocimiento del autogobierno, las comunidades se configuran políticamente para, en caso de ser necesario, ser consultadas respecto de las medidas que pudieran afectarles. En ese sentido, corresponde a las autoridades electorales proveer de todo lo necesario para que la representación de los pueblos y comunidades indígenas se dé en un marco de normalidad democrática y que, en todo momento, las autoridades obligadas a la consulta tengan claridad de que quien ostenta la representación, es la que efectivamente ha sido designada por las y los indígenas pertenecientes a dichas comunidades. Adicionalmente, por lo que respecta a la propia actividad de las autoridades electorales administrativas, también se ha resuelto que están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente.

#### **IV. El derecho a la consulta y las acciones afirmativas**

El derecho a la consulta es un derecho bisagra que permite la consecución de otros derechos. Por ejemplo, me gustaría

exponer cómo el INE realizó en el mes de julio del año 2022 una consulta a personas, pueblos y comunidades indígenas para elaborar lineamientos que regulen las candidaturas postuladas bajo acción afirmativa en beneficio de personas indígenas y asegurar así su participación en los órganos de representación del Estado mexicano.<sup>4</sup> El objetivo era consultar mecanismos para establecer la autoadscripción calificada, a fin de hacer efectiva la representación de las personas indígena en el Congreso de la Unión a partir de acciones afirmativas.

Al respecto, es necesario señalar que las acciones afirmativas son un mecanismo para construir una democracia inclusiva. Son una vía para derribar las barreras y los obstáculos que impiden a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad acceder a los órganos de decisión. Las acciones afirmativas son importantes para lograr una representación indígena en el Congreso de la Unión, tomando en cuenta que de acuerdo con la encuesta intercensal de 2015 realizada por el INEGI, en México hay 25 millones 694 mil 928 personas que se reconocen como indígenas, lo que representa el 21.5% de la población del país. Sin embargo, no hay 105 diputaciones indígenas que sería el equivalente a una representación del 21.5%. De allí la importancia de establecer acciones afirmativas para im-

.....

<sup>4</sup> En acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-REC-1410/2021 y acumulados.

pulsar esta representación tan importante para nuestro Estado pluricultural.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que las acciones afirmativas en beneficio de las personas indígenas, en el ámbito político-electoral garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población.<sup>5</sup> No obstante lo anterior, a la hora de implementar las acciones afirmativas, las autoridades electorales se enfrentan a usurpaciones y fraudes a la ley de quienes se dicen ser indígenas y no lo son; o bien de quienes incluso falsifican documentos para beneficiarse de una medida afirmativa que no les corresponde, así quedó demostrado, por ejemplo, en el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales de la Ciudadanía 614/2021 y acumulados<sup>6</sup>.

En el Recurso de Apelación 726/2017 y acumulados,<sup>7</sup> en el marco de las elecciones federales de 2018, la Sala Superior había indicado que la efectividad de la acción afirmativa debía pasar

por el establecimiento de candados que evitaran una autoadscripción no legítima y un fraude al ordenamiento jurídico. Es decir, era necesario evitar que personas no indígenas pudieran obtener una ventaja indebida al reclamar para sí derechos que constitucional y convencionalmente solamente corresponden a los pueblos y comunidades indígenas. Por ello, la Sala Superior determinó que, en la etapa de registro de candidaturas para la acción afirmativa para personas indígenas, los partidos debían presentar constancias que acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen, lo que constituye una autoadscripción calificada. En diversas ocasiones, la Sala Superior ha considerado pertinente y necesaria la autoadscripción calificada para quienes pretenden ocupar una candidatura a partir de una medida afirmativa en beneficio de personas indígenas.<sup>8</sup> Ante la persistencia de esta problemática, se vinculó nuevamente al INE a emitir lineamientos para verificar la autoadscripción calificada.

El INE procedió a cumplir esta orden de la Sala Superior a partir del derecho a la

5 Tesis XXIV/2018, de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”.

6 Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0972-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0972-2021.pdf)

7 Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017>

8 Desde el recurso de apelación 726/2017 y acumulados (del que derivó la tesis IV/2019, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA). Asimismo, en el recurso de reconsideración 876/2018, la Sala Superior determinó que las autoridades y los actores políticos tienen el deber de vigilar que los escaños reservados sean ocupados por personas indígenas que tengan vínculos con las comunidades indígenas a las que pretenden representar, para que pueda materializarse la acción afirmativa de crear distritos indígenas.

consulta de los pueblos y las comunidades indígenas, lo que demuestra la concatenación de derechos. De esta manera, en julio del año pasado, el INE desarrolló la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas, sobre la manera adecuada y suficiente de acreditar la autodescripción calificada de conformidad con la legislación nacional vigente y los tratados internacionales.

## V. Desafíos del derecho a la consulta

A continuación, señalo algunos de los desafíos que considero deben tomarse en cuenta en relación con el derecho a la consulta. Primero, insistir en la idoneidad de que contemos con una ley general en la materia, que permita que el Estado mexicano cuente con un instrumento legislativo para dilucidar cualquier duda respecto de los elementos y principios que se deben tomar en cuenta para el efectivo ejercicio del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables.

En segundo lugar, es claro que la situación de desventaja a la que históricamente se ha sometido a las comunidades y pueblos indígenas, representa una barrera para el efectivo acceso a la justicia. Por ello, uno de los grandes desafíos es que el Estado mexicano propicie la defensa adecuada de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. Desde el Tribunal Electoral se han realizado esfuerzos en la materia, justamente con la

creación y fortalecimiento de la Defensoría Pública Electoral, encargada de prestar gratuitamente los servicios de defensa y asesoría electorales en favor de los pueblos, comunidades indígenas y personas que los integren.

Relacionado con este punto, y como tercer desafío, es necesario acercar a los pueblos y comunidades indígenas el conocimiento de sus derechos. Para ello, es indispensable que en la formulación de cualquier política pública en materia de consulta se incluya de manera prioritaria la socialización, fomento y capacitación, con representantes de estas comunidades, sus integrantes, así como de organizaciones que velen por la defensa de sus intereses.

Como cuarto desafío considero indispensable que las instituciones del Estado, sin importar el nivel de gobierno o la función ejecutiva, administrativa o jurisdiccional que realicen, asuman la obligación de identificar cualquier medida que sea susceptible de afectar de manera significativa los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, para llevar a cabo el análisis de la viabilidad de realizar las correspondientes consultas, conforme a los estándares que nuestro marco jurídico y jurisprudencial han construido.

Finalmente, a manera de contraste, señalaría que la actual propuesta de reforma electoral que está en debate en el Poder Legislativo incorpora determina-

ciones sobre acciones afirmativas que no fueron consultadas con los grupos que se verían beneficiados o afectados, lo cual es particularmente grave en términos de la postura de la SCJN en cuanto a personas indígenas.<sup>9</sup> Por ello es necesario que ante cualquier reforma de carácter legislativo se contemplen los principios y obligaciones que el derecho a la consulta ha configurado para cualquier órgano del Estado, como el Poder Legislativo.

## CONCLUSIÓN

Nuestro país ha dado pasos significativos en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, los siglos de opresión, discriminación y violencia sistemática de los que han sido objeto les mantienen en circunstancias de desigualdad y asimetría frente al Estado, las grandes corporaciones y grupos de interés. El derecho a la consulta es solo uno de los muchos elementos que conforman los derechos de las personas indígenas, pero es un derecho bisagra, que permite articular muchos otros y que garantiza la participación y representación de sus intereses. Por lo que corresponde a la justicia electoral, se debe mantener la apertura para que, en el ámbito de las competencias constitucional y legalmente conferidas, se impulsen los derechos de todas las personas indígenas

.....

9 AI 142/2022 y acumuladas.

y afromexicanas. En el corto plazo es indispensable que el Congreso de la Unión reglamente los postulados del artículo segundo constitucional y sus transitorios, particularmente por lo que corresponde al derecho a la consulta.

Señalaba Luis Villoro sobre los pueblos indígenas que “mientras seamos nosotros quienes decidamos por ellos, seguirán siendo objeto de la historia que otros hacen” (Villoro, 2017, pág. 30). Las autoridades del Estado mexicano están obligadas a tomarles en cuenta, no como una concesión arbitraria y generosa, sino desde el entendimiento de que se tratan de derechos jurídicamente exigibles y socialmente deseables.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arroyo Kalis, J. Á. (2017, Enero-Diciembre). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas. A propósito de la acción de inconstitucionalidad 31/2014. *Revista Judicial. Revista Mexicana de Justicia*(29-30).
2. López Córdova Velasco, C., & Gaussens, P. (2021, Julio-Diciembre). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: una propuesta de sistematización para el caso mexicano. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.(45).
3. Jiménez Barlett, L., & Aguilar Contreras, M. (2016). *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. Coyoacán, Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
4. Aguirre Sotelo, V. N., & Mendoza Ibarra, J. F. (2021). *Participación efectiva de los pueblos indígenas. Comparando México, Chile y Colombia*. México: Fontamara.
5. INEGI. (2015). *Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados*. Retrieved from <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
6. López García, A. (2017). *El Derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas. A la luz de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y las decisiones de los tribunales constitucionales*. México: Porrúa.
7. Villoro, L. (2017). *Ensayos Sobre Indigenismo. Del Indigenismo A La Autonomia De Los Pueblos Indigenas*. Madrid: Biblioteca nueva.

# EL DERECHO A LA CONSULTA COMO HABILITADOR DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Magistrada Janine M. Otálora Malassis



## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO A LA CONSULTA

Reside en entender que la libre determinación y el autogobierno reconocidos en el artículo 2° constitucional requiere, para ser realidad, que el Estado así como todas sus autoridades e instituciones, **asuman la obligación de involucrar a los pueblos y comunidades indígenas, afro mexicanas y comunidades equiparables, así como a sus integrantes, en la toma de las decisiones**, principalmente cuando las consecuencias de esas decisiones puedan afectarles significativamente.

## RESPECTO Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS

Además de contar con fundamento legal en el ámbito internacional en el Convenio 169 de la OIT y nacional en el artículo 2° constitucional, es la jurisprudencia, donde de manera mucho más clara y precisa se han identificado los elementos y los principios que lo rigen, por ejemplo el Amparo en Revisión 1144/2019 donde se reclamó la omisión de legislar en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, atribuida al Congreso de la Unión, **en él se concluyó que el Estado mexicano se encuentra obligado a adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la consulta**, ya que el ejercicio de este derecho implica que se respeten y protejan otros derechos vinculados, como los derechos a la identidad cultural, a su territorio y recursos naturales, a conservar sus instituciones y sistemas normativos; incluso, su derecho a la propia supervivencia como pueblos.

## ¿A QUIÉN CORRESPONDE PROVEER LO NECESARIO?

**Corresponde a las autoridades electorales** proveer de todo lo necesario para que la representación de los pueblos y comunidades indígenas se dé en un marco de normalidad democrática y que, en todo momento, las autoridades obligadas a la consulta tengan claridad de que quien ostenta la representación, es la que efectivamente ha sido designada por las y los indígenas pertenecientes a dichas comunidades.

## ACCIONES AFIRMATIVAS

El INE llevo a cabo la Consulta a los pueblos y comunidades indígenas **con el objetivo de consultar mecanismos para establecer la autoadscripción calificada**, a fin de hacer efectiva la representación de las personas indígena en el Congreso de la Unión a partir de acciones afirmativas.

## RETOS:

- ➔ Contar con la ley de la materia.
- ➔ Que el Estado propicie la defensa adecuada de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, por ello el TEPJF **creó la Defensoría Pública Electoral**.
- ➔ Acercar a los pueblos y comunidades indígenas el conocimiento de sus derechos, a través de la socialización y capacitación.
- ➔ Que toda autoridad asuma la obligación de identificar cualquier medida que sea susceptible de afectar de manera significativa los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, para llevar a cabo el análisis de la viabilidad de realizar las correspondientes consultas.

# CONSULTA INDÍGENA:

## CASO AHUATITLA, ARIADNA GONZÁLEZ MORALES

### Ariadna González Morales

#### Introducción

La consulta a pueblos indígenas es un mecanismo de participación y derecho fundamental que busca garantizar la protección y respeto a los derechos humanos de las personas que integran los pueblos y comunidades originarias, tal y como lo sustenta la normativa internacional mediante el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Gobierno de México, 1989), así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007), de igual forma lo establecido en el artículo 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Biblioteca de Leyes, 2022), da cuenta de los Ordenamientos Federales, sin dejar de lado la normatividad que existe de manera local en materia de derecho indígena.

En ese sentido es pertinente enmarcar la importancia, en primer lugar que tiene el Derecho a la Consulta per se, para posteriormente trasladarlo a un contexto local en el que se llevo a cabo un ejercicio democrático, que representa un precedente en el Estado, dichas situa-

ciones se han vuelto temas fuertemente controversiales a partir de la vinculación que deriva del convenio 169 de la OIT, pues su proclamación represento que el Estado centrara su mirada en la otredad, visión, usos y costumbres que los pueblos y comunidades han buscado ya sea por vías pacíficas o combativas proteger y defender.

### **Desarrollo**

Es así que partiendo del sustento legal e importancia de realizar consultas a pueblos y comunidades indígenas, dicho artículo centrara el debate, análisis y reflexiones sobre el particular caso del conflicto intracomunitario que tuvo lugar en la Comunidad Indígena del municipio de San Felipe Orizatlán en el Estado de Hidalgo en el año 2020, es importante señalar que dicho conflicto tiene peculiaridades y connotaciones de organización y asociación al interior de la comunidad, es la naturaleza del conflicto lo que la diferencia de otros procesos que se han dado en los últimos años en diversos estados del país, que encuentran origen principalmente en conflictos territoriales y ambientales en su mayoría.

Con respecto a lo señalado anteriormente, el escenario que desembocó el conflicto en mención tiene su origen en el año 2019, cuando mediante reuniones de asambleas son elegidos dos delegados en la comunidad lo anterior obedeciendo al sistema de usos y costumbres, dicha prác-

tica comunitaria se venía llevando a cabo desde años anteriores.

Sin embargo, en el año 2020 el Tribunal Local vincula mediante un juicio ciudadano, al Ayuntamiento y al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en Hidalgo para llevar a cabo una asamblea en la que se consultara a las y los integrantes de la comunidad si era su deseo en elecciones posteriores tener uno o dos delegados, de igual forma manifestó controversia en la entrega de nombramientos a la segunda delegación.

Así mismo en el mes de octubre del año 2020 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la sentencia SUP-REC-204/2020 mediante la cual establece que será el que organiza las elecciones entre los partidos en el Estado de Hidalgo quien debe llevar a cabo las reuniones que servirían para lograr que los hombres y mujeres de Ahuatitla se organizaran y mediante consenso decidieran si continuar con un delegado o bien con dos delegados.

Atendiendo a lo anterior en el mes de noviembre del año 2020 el Ople de Hidalgo recibió un primer oficio por parte de ciudadanos que se ostentaban como autoridades comunitarias, mismo que fue atendido exponiendo la disposición de realizar trabajos coordinados con la finalidad de resolver el conflicto por el que atravesaba la comunidad, es importante



mencionar que derivado de la pandemia provocada por la Covid-19 el Instituto puntualizó la importancia de llevar a cabo los trabajos en torno al tema una vez que las autoridades sanitarias consideraran que las reuniones con una cantidad considerable de personas, como lo son las asambleas, no representarían un riesgo en la salud e integridad de las personas.

De igual forma en el mes de diciembre fue recibido un oficio por parte de la Delegación que aún no se había manifestado, mismo que recibió la misma manifestación de trabajar en conjunto.

Es así como de manera formal se notifica a la Presidenta Municipal Constitucional de San Felipe Orizatlán, lo relativo a los puntos de la sentencia, específicamente de la parte denominada “SENTENCIA DE FACIL LECTURA”, lo anterior con la finalidad de llevar a cabo trabajos coordinados; por lo que en el mes de diciembre del 2020 se lleva a cabo la primer reunión virtual entre el representante del grupo que pretende que en la comunidad esté representada por un solo delegado y el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Derechos Político Electorales Indígenas; en dicha reunión se contó con la presencia de algunos integrantes del Consejo de Exdelegados de la comunidad.

Lo anterior supone un primer acercamiento en donde se pudieron conocer los antecedentes que datan del año 2002

en el que a partir de un conflicto político comienza la elección de dos delegados, esta mecánica se mantuvo durante 17 años, no obstante se expuso que dicha situación generaba conflictos, sociopolíticos, por lo que en el 2018 ambas delegaciones llevaron a cabo diversas reuniones en las que se planteó la posibilidad de tener una sola delegación, acordando que en el 2020 únicamente se tendría un delegado, sin embargo un grupo de la comunidad manifestó inconformidad por lo que solicitaron su reconocimiento a través de los nombramientos oficiales que otorga el Ayuntamiento.

### **Del proceso**

Por todo lo antes expuesto en el mes de marzo del año 2021 comienzan los acercamientos con la comunidad, por lo que ambas delegaciones eran notificadas y citadas a cada acto que se llevaba a cabo con la finalidad de desahogar la Consulta Indígena sin embargo la delegación que pugnaba por que continuaran ejerciendo funciones ambas delegaciones, dejó de manifestarse en la mayoría de las etapas realizadas, una marcada resistencia a participar, reunirse e incluso a ejercer su voto, dicha situación fue manejada atendiendo los principios rectores que se establecen en el Convenio 169 de la OIT, enmarcados en su artículo 6, y con las siguientes características, aplicadas en todo el proceso de Consulta:

- a) Previa
- b) Libre
- c) Informada
- d) Culturalmente adecuada
- e) De buena fe

Se llevo a cabo teniendo los siguientes actores:

- a) **Autoridad responsable:** Instituto Estatal Electoral de Hidalgo;
- b) **Órgano Técnico:** Comisión Estatal para el Desarrollo Sostenible de los Pueblos Indígenas; Centro Estatal de Justicia Alternativa; Autoridades representantes de la comunidad (Consejo de Ex delegados y autoridades representativas de ambas delegaciones);
- c) **Órgano Garante:** Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo;
- d) **Órgano Asesor de la Consulta:** Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y el Instituto Hidalguense de las Mujeres; y
- e) **Sujetos de la Consulta:** El mayor número de mujeres y hombres de la comunidad de Ahuatitla, San Felipe Orizatlán

La consulta fue desarrollada el día 30 de mayo del año 2021, en la Escuela Primaria General “Nicolás Bravo” Zona en la comunidad de Ahuatitla del municipio de San Felipe Orizatlán, en donde fueron instaladas seis urnas de votación, así como tres mamparas y tres mesas receptoras de voto, así mismo fue colocado por personal de salud un filtro sanitario para salvaguardar las medidas de seguridad a tener en cuenta por la Pandemia.

El procedimiento de votación se llevó a cabo presentando credencial de elector, en personal del Instituto verificaba que el domicilio coincidiera con la comunidad, para posteriormente entregar una boleta de votación que contenía las siguientes leyendas tanto en español como en náhuatl:

#### **Un delegado      Dos delegados**

Dicha boleta debía ser ingresada en la urna receptora, para que al finalizar la jornada, que tuvo una duración de 9 horas ininterrumpidas fueran contabilizadas y así obtener el resultado de la consulta a quienes integran la comunidad, lo anterior se llevo a cabo de esa manera obedeciendo a lo estipulado en los acuerdos previos tomados con la comunidad que decidió utilizar ese mecanismo convencional de votación, con la argumentación de mantener la secrecía del voto y con ello evitar represalias futuras.

De dicha votación se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 1.

VOTACIÓN	
Resultado en número	
Un delegado	1245
Dos delegados	14
Votos nulos	13
<b>Total</b>	<b>1272</b>

Fuente: Elaboración propia

## REFLEXIONES FINALES

La Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas se ha convertido en el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen la posibilidad de tomar decisiones, y hacer frente a conflictos que desde una mirada comunitaria encuentran raíz en temas que por su naturaleza, escapan de la visión de las instituciones que se regulan y norman bajo principios diferenciados a la cosmovisión de los pueblos originarios.

El caso específico de la Consulta llevada a cabo en la Comunidad Indígena de Ahuatitla, se convierte en un ejercicio histórico al ser el primero que se realiza en el estado de Hidalgo, que surge a partir

de la necesidad de resolver conflictos que atentaban con la estabilidad social.

Además, reúne y ratifica la voluntad de las instituciones que participaron en dicho proceso que fue llevado bajo principios culturalmente adecuados contando en todo tiempo con traductores y material traducido.

Como resultados de impacto posteriores al proceso de consulta, se plantea una decisión unánime a únicamente tener una delegación, es claro que al ser ese dilema el principal objeto que motivo a dicha consulta, no se pierden de vista la posibilidad de dotar de una nueva dinámica social a la comunidad, misma que representa una antesala para resolver conflictos de fondo con el acompañamiento en primer momento de quienes integran a la comunidad así como de instituciones especializadas y orientadas a la resolución de conflictos que no sean estrictamente políticos.

Finalmente es oportuno señalar que la Jornada de consulta fue llevada sin percances, ni violencia lo cual ratifica que dichos procesos tienen la finalidad de que exista una gradual disolución de conflicto por vías de pacíficas en las que los sujetos de derecho indígena ratifican y hacen uno certero a los instrumentos que el estado provee para salvaguardar el cumplimiento pleno en el ejercicio de sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

1. *Biblioteca de Leyes*. (18 de noviembre de 2022). Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
2. *Gobierno de México*. (07 de junio de 1989). Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30118/Convenio169.pdf>
3. *Naciones Unidas*. (13 de septiembre de 2007). Obtenido de [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

# CONSULTA INDÍGENA: CASO AHUATITLA

El conflicto intracomunitario que tuvo lugar en la Comunidad Indígena del municipio de San Felipe Orizatlán en el Estado de Hidalgo en el año 2020, tiene su origen en el año 2019, cuando mediante reuniones de asambleas son elegidos dos delegados en la comunidad, lo anterior obedeciendo al sistema de usos y costumbres, dicha práctica comunitaria se venía llevando a cabo desde años anteriores.

Sin embargo, en el año 2020 el Tribunal Local vincula mediante un juicio ciudadano, al Ayuntamiento y al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en Hidalgo para llevar a cabo una asamblea en la que se consultara a las y los integrantes de la comunidad si era su deseo en elecciones posteriores tener uno o dos delegados, siendo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien en la sentencia SUP-REC-204/2020 establece que sería el OPLE en Hidalgo quien debía llevar a cabo las reuniones que servirían para lograr que los hombres y mujeres de Ahuatitla se organizaran y mediante consenso para decidir si continuar con un delegado o bien con dos delegados.

Por ello el OPLE en Hidalgo, atendiendo a las condiciones derivadas por la pandemia, en el mes de diciembre del 2020 lleva a cabo una primer reunión virtual en donde pudo conocer los antecedentes del conflicto político por el que a partir 2002 comienza la elección de dos delegados, la cual se mantuvo durante 17 años, misma que generaba conflictos, sociopolíticos, por lo que en el 2018 ambas delegaciones llevaron a cabo diversas reuniones en las que se planteó la posibilidad de tener una sola delegación, acordando que en el 2020 únicamente se tendría un delegado, sin embargo un grupo de la comunidad manifestó inconformidad por lo que solicitaron su reconocimiento a través de los nombramientos oficiales que otorga el Ayuntamiento.

En el mes de marzo del año 2021 comienzan los acercamientos con la comunidad, para lo cual ambas delegaciones eran notificadas y citadas a cada acto que se llevaba a cabo con la finalidad de desahogar la Consulta, sin embargo la delegación que pugnaba por que continuaran ejerciendo funciones ambas delegaciones, dejó de manifiesto en la mayoría de las etapas realizadas, una marcada resistencia a participar, reunirse e incluso a ejercer su voto.

La consulta fue desarrollada el día 30 de mayo del año 2021, en la Escuela Primaria General “Nicolás Bravo” en la comunidad de Ahuatitla del municipio de San Felipe Orizatlán, en la que los votos fueron depositados en urnas, para lo cual se les pidió presentar credencial de elector, para verificar que el domicilio coincidiera con la comunidad, para posteriormente entregar una boleta de votación que contenía las siguientes leyendas tanto en español como en náhuatl:

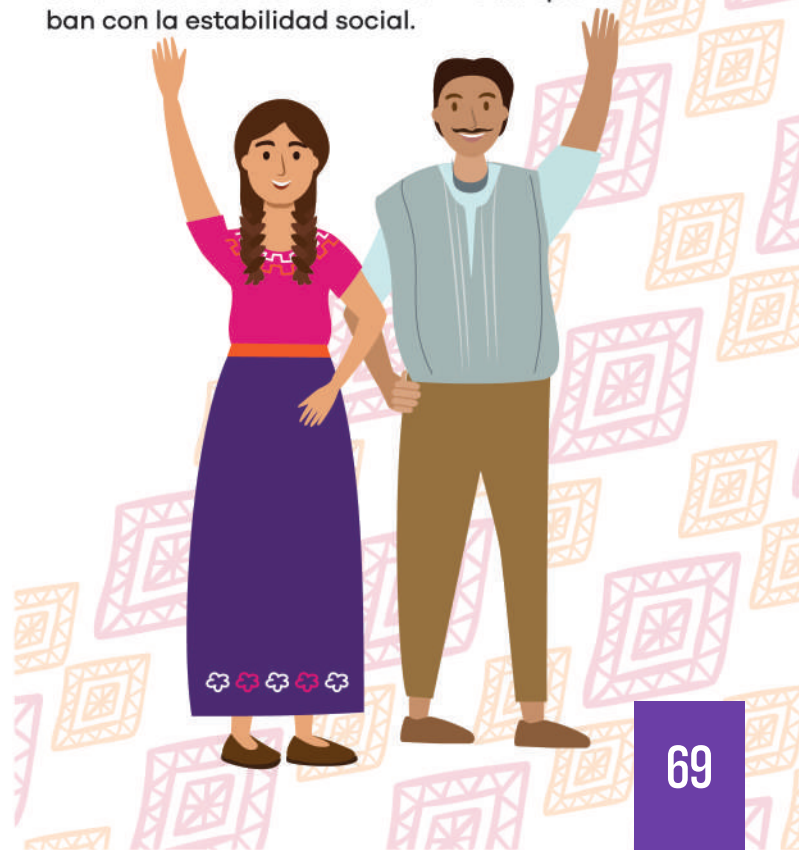
Un delegado

Dos delegados

**Después de 9 horas de jornada, los resultados obtenidos fueron:**

Votación	Resultado en número
Un delegado	1245
Dos delegados	14
Votos nulos	13
<b>Total</b>	<b>1272</b>

El caso específico de la Consulta llevada a cabo en la Comunidad Indígena de Ahuatitla, se convierte en un ejercicio histórico al ser el primero que se realiza en el estado de Hidalgo, que surge a partir de la necesidad de resolver conflictos que atentaban con la estabilidad social.





# ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS

**Dra. Marisol Alicia Delgadillo Morales\***

.....  
\* Doctora en Administración Pública (IAP), Maestra en Acción Política y Administración Pública (Anáhuac), Maestra en Administración de Negocios Global con Especialización en Finanzas (BUAP), Maestría en Derecho Electoral (UX), Licenciada en Derecho (UV).

**Síntesis:** Este ensayo buscará establecer los elementos básicos a considerar en la realización de una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el estado de Veracruz.

**E**n el presente documento se puntualizarán elementos básicos necesarios para establecer los ejes de una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el estado de Veracruz, elementos, que permitirán al Organismo electoral local, obtener información necesaria para la emisión de acciones afirmativas que deberán implementarse de cara a los futuros procesos electorales locales.

Lo anterior, pues a consideración de esta Consejería existen dos precedentes relevantes en Veracruz; el primero consistente en la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup>, que invalidó el Decreto 580 por el que

.....  
<sup>1</sup> Consultable en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6285>

buscó reformar y derogar diversas disposiciones del Código Electoral, así como la Ley Orgánica del Municipio Libre, ambos ordenamientos del estado de Veracruz, publicado el día 28 de julio de 2020

En dicha invalidez de fecha 3 de diciembre del año 2020<sup>2</sup>, se determinó que, el contenido del Decreto impugnado por el que se modificaban las reglas electorales aplicables a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, incidía directamente en sus intereses, pues en términos de lo establecido por el artículo 2° de la Constitución General de la República<sup>3</sup> y el 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>4</sup>, las autoridades del Estado se encontraban obligadas a realizar una consulta en forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, en la que participara dicho grupo.

El segundo precedente a considerar, deriva de la sentencia TEV-RAP-32/2020 del Tribunal Electoral de Veracruz<sup>5</sup>, que vinculó al OPLE Veracruz, así como, al Congreso de Estado, para que, previo a la emisión de medidas legislativas susceptibles de afectar direc-

tamente a los pueblos y comunidades indígenas, se garantice el derecho a la consulta.

Es ante dicho contexto que, resulta indispensable visualizar los ejes básicos en una consulta dirigida a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el estado de Veracruz, de cara a los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2023-2024 y 2024-2025, mismos que serán abordados a continuación.

A la fecha, México ha ratificado setenta y ocho convenios de los ciento ochenta y ocho adoptados por la Organización Internacional del Trabajo<sup>6</sup>, y en específico respecto a consulta indígena y afroamericana, el cinco de septiembre de mil novecientos noventa<sup>7</sup> se ratificó el *Convenio 169* que versa sobre pueblos indígenas y tribales, motivo que obliga a cualquier autoridad, incluido este Organismo, a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con relación a medidas legislativas o administrativas que puedan afectar su libre

2 Acciones de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020 consultable en: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/9yMs3XgB\\_UqKst8ocZ1H/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/9yMs3XgB_UqKst8ocZ1H/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20)

3 Consultable en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

4 Consultable en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30118/Convenio169.pdf>.

5 Consultable en: <https://portal.teever.gob.mx/sentencias/2020/dic/04/RESOLUCI-N-TEV-RAP-32-2020.pdf>

6 El 12 de septiembre de 1931 México ingresa a la Organización Internacional del Trabajo, desde entonces el país ha sido en varias ocasiones miembro del Consejo de Administración, ha ocupado la presidencia y ha presidido el grupo gubernamental del mismo. México ha ratificado 78 convenios de los 188 adoptados por la OIT. Desde su ingreso en la Organización cuenta con una delegación permanente en el Consejo de Administración en representación del gremio trabajador y empleador. El reconocido profesionalismo y prestigio de los representantes mexicanos les ha permitido influir directamente en las decisiones de este importante órgano. Consultable en: [https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS\\_209748/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS_209748/lang-es/index.htm)

7 Consultable en: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)



determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Dicha obligación deriva del artículo 6 del *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual determina que el Estado parte, se encuentra sujeto a:

*“Artículo 6.*

*1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*

*a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

*b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;*

*c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.”*

En ese sentido, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en dicho instrumento, es necesario desarrollar un protocolo que funcione como guía para la implementación de la consulta a efectuar, pues dichas directrices no son fáciles de implementar ya que, cada caso es único y especial, incluso dentro de una misma entidad federativa, cada comunidad debe ser tratada con las características propias de su condición sociocultural, donde se ponderen hábitos y costumbres.

A tenor del citado *Convenio 169*, el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas diseñó un Sistema de Consulta Indígena, que se plasmó en un documento en el mes septiembre del año dos mil cinco, mismo que sirvió como base metodológica para emitir un *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas*,<sup>8</sup> cuyo objetivo fue establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que las consultas se realicen a través de sus instituciones y agentes representativos en la formulación, aplicación y evaluación de todo tipo de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, que incidan en sus derechos y en su desarrollo.

Es en el citado protocolo, se definen y numeran los pasos previos para el desarrollo de una consulta, y que sirve de

.....

8 Consultable en: <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>

marco referencial para que su implementación se realice de manera libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas en el Estado de Veracruz, la cual se desarrollaría al tenor de los siguientes momentos:

### 1. Identificar actores:

**a.** Identificar a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, con derecho a ser consultados, de conformidad con la amplitud social y/o territorial del impacto previsible de la medida.

**b.** Establecer a la autoridad responsable, la cual es aquella instancia (o instancias) gubernamental que emitirá la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos o comunidades indígenas y afro-mexicanas, a la que le corresponde la obligación de consultar y que para el presente caso será a través del OPLE Veracruz.

**c.** Identificar al órgano técnico, que tendrá a cargo la atención de los asuntos atinentes a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, y brindará la asistencia técnica y metodológica para la implementación de la consulta.

**d.** Determinar e involucrar al órgano garante que acompañará el proceso

y proponer su participación, como observador del mismo, el cual, dará fe sobre la legalidad de los procedimientos y actuará como un mediador para nivelar las asimetrías que, de ser el caso, puedan presentarse entre las partes.

**e.** Identificar a individuos, organizaciones o instituciones que puedan aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva, análisis especializado de caso, al proceso de consulta, para que participen como invitados.

### 2. Delimitar la materia de la Consulta.

### 3. Determinar el objetivo.

### 4. Proponer el tipo de procedimiento, para lo cual, se deben considerar al menos cuatro momentos:

**a.** Periodo para brindar información.

**b.** Periodo prudente para la deliberación.

**c.** Periodo para realizar las reuniones en las que se buscaran acuerdos.

**d.** Periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.

Es así, que dichas etapas serán las que se habrá de seguir para dar cumplimiento

a la normatividad de la materia y poder contar con una consulta previa, adecuada, libre e informada dirigida a personas indígenas y afromexicanas con relación a las medidas tendientes a garantizar su derecho fundamental de votar y ser votados.

En ese sentido, la consulta que por Acuerdo del Consejo General ha sido contemplada como parte de las actividades a desarrollar por el organismo en su Programa Anual de Actividades 2023<sup>9</sup>, así como en el Programa de Trabajo Anual 2023 de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos<sup>10</sup>, tiene además un alto componente integral y diverso que requiere y demanda de una colaboración interinstitucional.

Será necesario contar con participantes internos y externos, considerando el involucramiento de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, la Unidad Técnica de Comunicación Social, todos del Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz, así como, del Instituto Nacional de Pueblos indígenas (INPI), así como un grupo de personas traductoras especializadas por cada lengua de las poblaciones hablantes a consultar. Asimismo,

autoridades municipales e instituciones de diversos ámbitos y representantes de las comunidades indígenas y demás instituciones invitadas.

Es de destacar, la participación del órgano garante en todo el proceso y esa función recaerá en el caso de Veracruz, - derivado de la invitación que se realizará formalmente - a la Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz, quien además de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas participantes, deberá vigilar que no ocurran asimetrías en el proceso de consulta.

Cabe aclarar que el papel de garante también podrá ser desempeñado por la unidad académica competente de alguna institución universitaria pública, por lo que del mismo modo se contará con la participación de aliados estratégicos, invitados del Congreso del Estado de Veracruz, del Instituto Veracruzano de Asuntos Indígenas, de la Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas, así como de personas investigadoras y académicas especializadas en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

En el correspondiente Protocolo de actuación que será presentado por la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del OPLE Veracruz, a la consideración del Consejo General, serán tomados en cuenta los antecedentes previamente señalados, así como el fundamento jurí-

9 Consultable en: [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV\\_CG005\\_2023.pdf](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV_CG005_2023.pdf)

10 Consultable en: [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV\\_CG009\\_2023.pdf](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV_CG009_2023.pdf)

dico de la consulta, qué principios rectores se aplicarán, cuál será la sustancia o ejes principales de la consulta, la identificación de los actores, las etapas en que se dividirá la consulta y los mecanismos que se implementarán en ella, así como el lugar físico donde se realizarán.

Para el caso de la consulta que efectuará el OPLE Veracruz, su objeto consistirá en preguntar a las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sus opiniones, propuestas y planteamientos con relación a su participación en la democracia con el fin de garantizar su derecho fundamental de votar y ser votados.

Por cuanto hace a la convocatoria de la consulta, y como ha sido señalado previamente se deberán considerar los siguientes elementos básicos: denominación, sector al que va dirigida, bases en que se realizará para conocer a los actores de la consulta, autoridad responsable – que en el caso es el OPLE Veracruz –, al órgano técnico así como al órgano garante del proceso, las instituciones que serán invitadas, el objeto de la consulta y su materia, y el procedimiento que se va a seguir.

Asimismo, deberán establecerse las etapas en que se realizará y las fechas en que se desarrollará, los lugares de las reuniones, así como los datos de las personas que despejarán las dudas o darán aclaraciones sobre la consulta, en

este punto, es importante destacar que los entes que resolverán lo no previsto o lo superviniente serán: la autoridad responsable y el órgano técnico.

Naturalmente, la fase de consulta tiene un periodo preparatorio que implicará el establecimiento de una relación interinstitucional con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, lo anterior para la proyección y realización de la tarea de identificación de los grupos a consultar. En tal encomienda deberá realizarse un análisis normativo, derivado de la información que nos proporcionen las instituciones que coadyuvarán con este Órgano.

Tomando en consideración los criterios utilizados y establecidos por las autoridades, se podrán determinar los grupos a consultar. Así, una vez identificados los municipios con el apoyo técnico del INPI se deberá desarrollar la Convocatoria para la Consulta Previa, la cual deberá realizarse bajo los parámetros ya establecidos previamente.

Por otro lado, la Ley número 879 de derechos y culturas indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>11</sup> reconoce y protege a los pueblos indígenas náhuatl, huasteco (Denominación originaria: tének, teenék, o cuesteca), tepehua, otomí (Denominación

.....  
11 Consultable en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/Leyes-PDF/CULTINDIGENA.pdf>

originaria: Ñathó, Ñhã-ñhu, o ñuhu), totonaca, zapoteco, popoluca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco y a la población afromexicana, por lo cual, la traducción de la convocatoria será primordial y buscará garantizar su visualización, hecho indispensable que se deberá impulsar en favor de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a consultar.

En la etapa informativa se desarrollarán reuniones en las que las personas representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas, y personal del OPLE Veracruz, acompañados por el INPI, en su caso el órgano garante, así como los intérpretes de las lenguas que se hablen en los municipios establecidos, harán entrega de los ejes de la consulta y demás información atinente; lo anterior, con la finalidad de que sean el conducto para hacerla del conocimiento de la población indígena y afromexicana, dicha etapa además de ser informativa, también es una etapa de vinculación que requiere de objetivos muy precisos para no generar desinformación en las personas a consultar.

En la etapa deliberativa es donde los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tomarán sus decisiones. Dicha etapa se desarrolla dentro de las mismas comunidades ceñidas a sus usos y costumbres. No solo no se debe intervenir, sino que se debe ser fiel al respeto y a

la autodeterminación de los pueblos.

La etapa consultiva es para el OPLE Veracruz la más importante, pues en ella se determinarán los lugares donde las personas representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas, se reunirán con personal del Organismo, así como las Consejerías Electorales integrantes de la Comisión, también se buscará esté presente personal adscrito al INPI, así como a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, junto con las y los intérpretes de las lenguas que se hablen en la zona de reunión.

En dicha etapa se levantarán las opiniones pormenorizadas de las personas representantes, las cuales quedarán asentadas en un acta circunstanciada. En dicho evento también se hará el nombramiento de una delegación/representación que asistirá al foro estatal que será la etapa donde se darán a conocer los resultados de la Consulta.

En esa misma línea, será en la etapa de resultados de la consulta que deberá realizarse un foro estatal donde estarán las representaciones electas durante la etapa consultiva, en el que se presentarán los resultados de la implementación de tan alto e importante acto.

Así, por último, en la fase final que es la de comunicación, el OPLE Veracruz y todos los organismos participantes en las diferentes etapas, estarán invitados a

difundir a través de los medios a su alcance, tanto el proceso, como los resultados de la consulta.

Es motivo de gran orgullo para el OPLE Veracruz que se haya previsto la realización de la consulta al emitir los *Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes* en el año 2020, y que sea el 2023 el año en que se concrete su realización.

Finalmente, es muy importante mencionar que, durante el desarrollo de la Consulta que organizará el OPLE Veracruz será trascendental la participación del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, de la Universidad Veracruzana, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas-Delegación Veracruz, de la Dirección de Consultas del INPI-México, del Instituto Veracruzano de Asuntos Indígenas, y de la Academia Veracruzana de Lenguas Indígenas, lo que refleja el interés y ánimo de las autoridades en garantizar los derechos humanos de todas las personas.

## FUENTES DE CONSULTA

1. Acciones de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/9yMs3XgB\\_UqKst8ocZ1H/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/9yMs3XgB_UqKst8ocZ1H/%22Inclusi%C3%B3n%20social%22%20)
2. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
3. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30118/Convenio169.pdf>.
4. [https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS\\_209748/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/mexico/la-oficina/WCMS_209748/lang--es/index.htm)
5. <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>
6. <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CULTINDIGENA.pdf>
7. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6285>
8. <https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2021/OPLEV-CG161-2021-ANEXO.pdf>

9. [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV\\_CG005\\_2023.pdf](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV_CG005_2023.pdf)
10. [https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV\\_CG009\\_2023.pdf](https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2023/OPLEV_CG009_2023.pdf)
11. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf)
12. <https://portal.teever.gob.mx/sentencias/2020/dic/04/RESOLUCI-N-TEV-RAP-32-2020.pdf>

## ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS



En 2023 el OPLE Veracruz llevará a cabo una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el estado, con la finalidad de obtener información necesaria para la emisión de acciones afirmativas que deberán implementarse de cara a los futuros procesos electorales locales.

Lo anterior se llevará a cabo con base en el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas, en el cual se definen y numeran los pasos previos para el desarrollo de una consulta, que son:

- ➔ Identificar actores, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, con derecho a ser consultados.
- ➔ Establecer a la autoridad responsable, que emitirá la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos o comunidades indígenas y afromexicanas.
- ➔ Identificar al órgano técnico.
- ➔ Determinar e involucrar al órgano garante que acompañará el proceso.
- ➔ Delimitar la materia de la Consulta.
- ➔ Determinar el objetivo.
- ➔ Proponer el tipo de procedimiento, para lo cual, se deben considerar al menos cuatro momentos:
  - a) Periodo para brindar información.
  - b) Periodo prudente para la deliberación.
  - c) Periodo para realizar las reuniones en las que se buscaran acuerdos.
  - d) Periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.

**Participantes:** OPLE Veracruz, el Instituto Nacional de Pueblos indígenas (INPI), Grupo de personas traductoras especializadas por cada lengua de las poblaciones hablantes a consultar; autoridades municipales e instituciones de diversos ámbitos y representantes de las comunidades indígenas; Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz como órgano garante.

### Etapas de la Consulta:



01

**Informativa:** reuniones de las autoridades con las personas representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas.



02

**Deliberativa:** en la que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tomarán sus decisiones sin intervención de las autoridades.



03

**Consultiva:** es en la cual las personas representantes de las comunidades indígenas y afromexicanas, se reunirán con personal del Organismo y demás autoridades involucradas para transmitir las opiniones pormenorizadas, las cuales se asentarán en acta circunstanciada.



04

**De resultados:** la cual se realizará en un Foro Estatal.



05

**De comunicación:** para difundir los resultados de la Consulta.



# INCORPORAR EL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, UN DESAFÍO PENDIENTE.

## UNA PERSPECTIVA DESDE OAXACA

**Zaira Alhelí Hipólito López**

**14 de febrero de 2023**

**D**esde los Organismos Públicos Locales (OPLE) se han desarrollado medidas de avanzada en materia de pueblos y comunidades indígenas, afroamericanas y otras poblaciones históricamente en situación de vulnerabilidad, lo que ha contribuido a la consolidación de una democracia incluyente en el país, muestra de ello son los resultados de los procesos electorales ordinarios de 2020-2021 y 2021-2022.

Estos avances, sin duda, son resultados de la garantía de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos en materia electoral y, particularmente responden a la incorporación y aplicación de la perspectiva intercultural, apelando a los marcos normativos internacionales, el segundo constitucional, las normativas locales y lineamientos para el diseño de políticas incluyentes que permitan reducir la brecha de implementación.

La *multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad* suelen usarse como conceptos similares, sin embargo, refieren ideas distintas, la primera refiere la presencia de diversas culturas en un territorio, sin interacción o relación entre ellas; la segunda expone la coexistencia, convivencia y resistencia de la diversidad de culturas como parte de un Estado; mientras que, el último *implica la defensa de la diversidad, del respeto y del diálogo cultural, reconociendo las asimetrías sociales, económicas, políticas y de poder, así como de las condiciones institucionales que limitan la posibilidad de reconocer la identidad, diferencia y agencia de los grupos excluidos para modificar las relaciones de poder*<sup>1</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido que *transversalizar el enfoque intercultural, pasa por adaptar toda la institucionalidad del Estado*, particularmente porque los pueblos indígenas deben ser vistos como sujetos de derecho público. En este sentido, las autoridades electorales se encuentran obligadas a respetar la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y particularmente, se encuentran obligados a garantizar la incorporación y aplicación del enfoque intercultural.

.....

1 Protocolo para Juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El segundo constitucional en su apartado B destaca que:

*La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, 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, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Adicionalmente, se cuenta con un aparato importante de criterios y jurisprudencias que sostienen la importancia de contar con el enfoque intercultural en el actual territorio mexicano, dentro de las que destacan la Jurisprudencia 12/2013<sup>2</sup> respecto a la autoadscripción y la Jurisprudencia 19/2018<sup>3</sup> referente a los elementos mínimos para juzgar con perspectiva intercultural. En cada uno de estos documentos se mantiene si bien en primera instancia parecen específicos, estas permiten generar una línea interpretativa respecto a las identidades indígenas y la obligación de

.....

2 Jurisprudencia 12/2013. Rosalva Durán Campos y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.

3 Jurisprudencia 19/2018. Marino Santiago Calderón y otros vs. Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

activar mecanismos para equilibrar las relaciones entre las culturas.

En consecuencia, al interior de los OPLE resulta necesario concentrar esfuerzos para desarrollar medidas, acciones, y criterios para incorporar el enfoque intercultural en las diversas tareas de los institutos, para efectos de este texto, únicamente se desarrollarán algunas estrategias implementadas al interior del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en clave de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y sus posibles intersecciones con otros derechos.

## 1. Máxima Publicidad y Acceso a la Información Pública

### a) Diagnóstico

En el Proceso Ordinario 2020-2021 la autora de este texto realizó el diagnóstico de los órganos desconcentrados para que, se contara con la información de lengua y autoascripción de las personas que postularan a integrar los órganos desconcentrados, lo cual posibilitó constituirse en una acción afirmativa y permitió reconocer la diversidad lingüística y contar con datos duros al respecto. De manera que, en los Consejos Distritales la distribución lingüística se observa en la Tabla 1:

<b>Tabla 1. Consejos Distritales</b>			
<b>Lengua</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
Chatino	0	1	1
Mazateco	3	5	8
Mixe	2	2	4
Mixteco	6	5	11
Monolingües en español	101	89	190
Triqui	1	2	3
Zapoteco	7	14	21
<b>Total</b>	<b>238</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO

Como se puede observar en la tabla, de las seis lenguas indígenas, la más hablada en los Consejos Distritales es el zapoteco con un 8.75% y con una duplicidad en la presencia de hombres; en segundo lugar, se halla el mixteco con 4.5% con una mayoría de mujeres; mientras que, el mazateco en tercer lugar y con mayoría de hombres representa el 3.3%, en contraste con, un avasallador 79.16% de monolingües en español.

Tabla 2. Consejos Municipales							
Lengua	M	H	Total	Lengua	M	H	Total
Amuzgo	2	1	3	Mixe	7	5	12
Chatino	2	2	4	Mixteco	26	20	46
Chinanteco	7	8	15	Monolingües en español	445	294	739
Cuicateco	1	1	2	Náhuatl	0	1	1
Chontal de Oaxaca	0	1	1	Triqui	1	2	3
Ikoots	0	2	2	Zapoteco	28	49	77
Mazateco	31	33	64				
<b>Total 969</b>							

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO

En los Consejos Municipales, como se observa en la Tabla 2, el número de lenguas indígenas se duplica e incrementa a 12, pero el número de hablantes se mantiene y se distribuye, por lo tanto, hay una mayor diversidad de lenguas, pero

el número de hablantes es proporcional a los hablantes en los Consejos Distritales. Una vez más, las lenguas más habladas son el zapoteco con el 7.9%, en segundo lugar, el mazateco con 6.6% y el tercero, el mixteco con 4.74%.

### Lenguas y sexo de sus hablantes

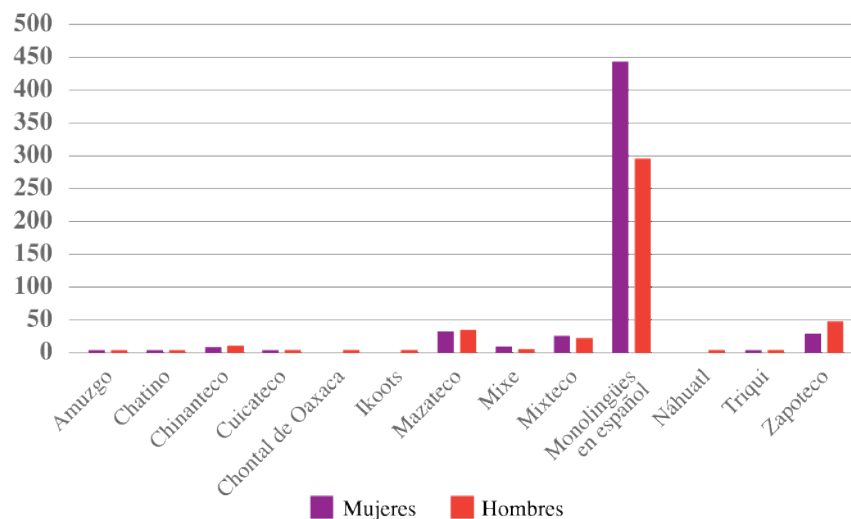


Figura 1. Fuente: Elaboración propia con datos del IEEPCO

En la figura 1, la distribución por sexo, se observa sistemáticamente la mayor presencia de hombres hablantes de lengua indígena que de mujeres, con excepción del amuzgo, mixe, mixteco. En los Consejos Municipales igual que, en los Consejos Distritales la lengua dominante es el español con un 76% y las mujeres representan el 60% de sus hablantes.

### **b) Intervención**

La presencia de la diversidad lingüística en los órganos desconcentrados aun requiere de un mayor esfuerzo, no obstante, para el Proceso Electoral 2021-2022 se instalaron únicamente los Consejos Distritales y los resultados son casi similares al Proceso Electoral 2020-2021, por lo que, no se profundiza en esos datos. En cambio, se enfatiza en la estrategia de intervención que se realizó con cerca del 20% de hablantes de lenguas indígenas y como se atendió el acceso a la información pública y con pertinencia lingüística.

Desde la Consejería de esta autora, se impulsó la campaña 16 días en 16 lenguas (16x16) con el objetivo de promover el uso de las lenguas indígenas desde las personas hablantes y que se autoadscriben indígenas en los Consejos Distritales del IEEPCO, de los que resultaron 22 materiales entre videos, audios, textos y postales para su difusión en las diferentes plataformas de redes sociales del Instituto.

El desarrollo de los materiales implicó la creación de los guiones y textos, su traducción a lenguas indígenas o bien, su traducción al español; la producción de videos y audios, algunos órganos desconcentrados produjeron sus videos o audios, mientras que otros enviaron el material para su edición a la consejería para su edición en la Unidad Técnica de Comunicación Social del Instituto. Finalmente, se difundieron durante 25 días en las diversas redes sociales del IEEPCO, en las sedes de los propios Consejos y por perifoneo en diferentes comunidades que integraban los distritos electorales locales.

La campaña 16x16 derivó en un mayor acercamiento a la población hablante de lenguas indígenas, adicionalmente, al interior de los Consejos produjo acercamiento, colaboración y sensibilización entre sus integrantes, en otros, las integraciones participaron activamente en la producción de materiales, además, para las personas hablantes se amplificaron sus formas de actuación y destacaron en tareas de traducción e interpretación para su propio Consejo.

## **2. Comunicación institucional**

### **a) Garantizar la presencia de personas intérpretes y traductoras**

Una obligación para las instituciones es garantizar la presencia de personas intérpretes y traductoras en lenguas indí-

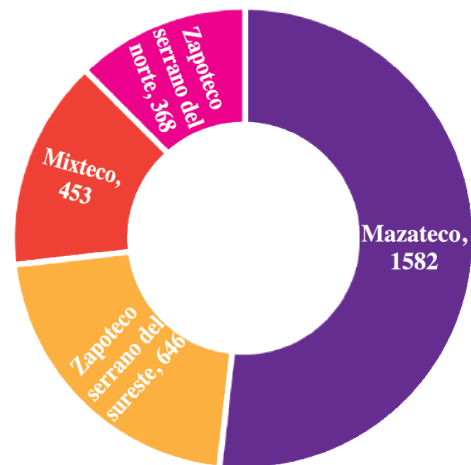
genas, para ello, el IEEPCO desarrolló lineamientos para garantizar que el cumplimiento de ésta contara con el perfil y estándar idóneo en materia de traducción e interpretación. En coordinación con el Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción A.C. se realizó por primera vez en el Estado y al parecer en el país, la interpretación simultánea y transmisión en vivo al zapoteco y mixteco de la Sesión de aprobación de candidaturas para el Proceso Electoral Local 2020-2021.

El ejercicio colocó diferentes desafíos a nivel lingüístico, ya que, no contábamos con información de precedentes, por lo que había que diseñar la ruta de trabajo, para lo que se requirió revisar y adaptar las técnicas de traducción e interpretación en juzgados, así como la traducción previa de guiones y la realización de ensayos previos para las intervenciones de quienes integran el Consejo General. A nivel técnico representó un reto que implicó el uso de tecnologías para garantizar tres salidas de audio en el canal institucional de la plataforma YouTube, en la cual, la persona usuaria podía elegir escuchar la sesión en español, zapoteco o mixteco.

Una vez diseñada la ruta, para el siguiente Proceso Electoral Local 2021-2022, se replicó este esfuerzo con la transmisión del debate de candidaturas a la Gubernatura del Estado de Oaxaca, el cual se transmitió vía redes sociales y

por los medios tradicionales; televisión y radio pública. Cabe destacar que se contó con un mayor número de intérpretes mujeres que de varones. En la plataforma YouTube, se registran los niveles de audiencia y el alcance por lenguas se puede observar en la siguiente gráfica.

**Número de visitas en la transmisión por lenguas**



En esta línea de trabajo, se replicó la transmisión simultánea en mazateco, mixte y zapoteco de la Jornada Electoral del proceso electoral 2020-2021.

De los aprendizajes resulta importante destacar que: los desafíos técnicos se atendieron; los requerimientos para la interpretación, además de los mencionados con anterioridad, se complementó en intervenciones por turnos y en pares para cada lengua, para disminuir el agotamiento mental de las personas intérpretes; a nivel institucional, el desafío consistió en la disponibilidad presupuestal para el pago de las y los intérpretes, por ello, re-

sulta relevante desarrollo del presupuesto con perspectiva intercultural.

### **b) Sustener la comunicación social en lenguas indígenas**

Para sostener la comunicación en lenguas indígenas se emplearon tres vías, la primera consistió en solicitar expresamente a la empresa contratada, la producción de materiales en lenguas indígenas para la Estrategia de Comunicación Social de los procesos electorales ordinarios. La segunda, a través del trabajo coordinado con las personas hablantes de lenguas indígenas identificadas en la campaña 16x16, y finalmente, con el personal de estructura permanente y hablante de lenguas indígenas en el Instituto.

De las tres estrategias empleadas, solo la primera implicó un pago para las y los intérpretes, por lo tanto, una de las tareas de los institutos para con las personas hablantes de su estructura permanente o temporal es incluir en el diseño del presupuesto y gestión pública una medida compensatoria para el trabajo adicional que realizan como intérpretes y traductores.

### **c) Intérpretes para atención a población indígena**

Una de las necesidades en la Unidad de Quejas y Denuncias y de lo Contencioso Electoral, así como de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas es la presencia de intérpretes y traductores. Suele

obviarse que la comunicación es de ida y vuelta, que la persona intérprete debe contar con experiencia y competencias<sup>4</sup> específicas y que su presencia no responda únicamente a la persona usuaria, ya que también provee de información fidedigna a la persona funcionaria o servidora pública que brinda la atención.

La solución hasta el momento ha transitado por solicitar intérpretes y traductores acreditados o prácticos a instituciones, sociedad civil o bien, emplear personal del instituto. No obstante, se ha recurrido a aceptar como persona intérprete a la o el acompañante de las personas usuarias y que desde su perspectiva cuentan con un mejor dominio del español. Para las instituciones que se encuentren en este último supuesto, se sugiere respetuosamente lo siguiente:

1. Revisar lo establecido en el lineamiento para intérpretes y traductores del IEEPCO;
2. Que se clarifique con la persona que fungirá como intérprete, lo que se espera de ella;
3. Verificar que existe una comprensión de los términos a interpretar;

.....

4 Sección Intérpretes en el Reglamento del instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca, para la organización y desarrollo de debates públicos entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular y en el Lineamiento para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento, Acoso sexual y/o Laboral para las Personas Integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional y Personal de la Rama Administrativa del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

4. El funcionariado o personas servidoras públicas deberán emplear un lenguaje claro, sencillo, comprensible y pausado;
5. Hay que señalar claramente que, si algo no se comprende, se debe volver a plantear de formas más comprensibles para la persona usuaria;
6. Comprender que el tiempo de uso de la voz depende mucho de la calidad de la traducción;

En consecuencia, como órganos autónomos en materia electoral, tomarse en serio la garantía de los derechos humanos de la ciudadanía consiste en encontrar formas de incorporar el enfoque intercultural al quehacer institucional, pero particularmente, garantizar los derechos lingüísticos en su intersección con otros derechos tiene como efecto el hallazgo de nichos de oportunidad por explorar.

### **La interculturalidad es transversal**

A lo largo del texto se han planteado ideas replicables, adaptables y criticables para incorporar el enfoque intercultural, no obstante, la clave se encuentra en comprender el enfoque intercultural y la obligación del segundo constitucional; establecer la intersección con otros derechos, en el caso particular de Oaxaca abordado en este ensayo, confluyen la máxima publicidad, el acceso a la información pública, la comunicación institucional, los derechos lingüísticos, la presencia de

intérpretes y traductores y la pertinencia cultural.

Resulta importante destacar que las lenguas indígenas son lenguas nacionales y todos los organismos públicos autónomos están obligados a garantizarlas, en consecuencia, emplear una lengua indígena en el espacio público y en el ámbito del ejercicio de las políticas de Estado, representa la garantía del ejercicio de derechos, pero, también es una postura ética y política con lenguas en riesgo de desaparición, al mismo tiempo que, constituye un compromiso con sus hablantes y con la propia ciudadanía.

Finalmente, el enfoque intercultural implica tareas de sensibilización e ingeniería de aplicación en cada uno de los procesos que realizan los institutos electorales, para ello, se debe evitar circunscribir su incorporación únicamente a los Estados con mayor presencia indígena, o en aquellos con Sistemas Normativos Indígenas, por el contrario, las personas indígenas (6%<sup>5</sup>) y afroamericanas (2%<sup>6</sup>) han demostrado su presencia en todo el país y en todos los sistemas de participación política, incluidos los partidos políticos. En conclusión, aún queda un largo camino por recorrer y múltiples desafíos para que, el ejercicio de los derechos políticos electorales contribuya a equilibrar las relaciones entre culturas.

.....

5 Censo de Población y vivienda 2020

6 Censo de Población y vivienda 2020



## REFERENCIAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 15 de enero de 2023 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas Oaxaca. Recuperado el 15 de enero de 2023 de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP\\_PueblosInd22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf)
3. Cuéntame de México. Recuperado el 15 de enero de 2023 de: <https://www.cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx?tema=P>
4. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022) Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas.
5. Jurisprudencia 12/2013. Rosalva Durán Campos y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Recuperado el 10 de febrero de 2023 de: <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-12-2013/>
6. Jurisprudencia 19/2018. Marino Santiago Calderón y otros vs. Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Recuperado el 10 de febrero de 2023 de: <https://www.te.gob.mx/IUSE-app/tesisjur.aspx?idtesis=19/2018&tpoBusqueda=A&sWord=>
7. IEEPCO 2021-2022 Reglamento del instituto estatal electoral y de participación ciudadana de Oaxaca, para la organización y desarrollo de debates públicos entre candidatas y candidatos a cargos de elección popular (7 de febrero de 2023). <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/AIEEPCO-CG482021.pdf>
8. IEEPCO 2021 Lineamiento para Prevenir, Atender y Sancionar el Hostigamiento, Acoso sexual y/o Laboral para las Personas Integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional y personal de la Rama Administrativa del Instituto Estatal Electoral y de Participación ciudadana de Oaxaca (7 de febrero de 2023). <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/AIEEPCO-CO992021.pdf>

# INCORPORAR EL ENFOQUE INTERCULTURAL EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES, UN DESAFÍO PENDIENTE. UNA PERSPECTIVA DESDE OAXACA

Resulta necesario para los OPLE concentrar esfuerzos para desarrollar medidas, acciones, y criterios para incorporar el enfoque intercultural en las diversas tareas de los institutos, entre los esfuerzos para lograrlo, el OPLE de Oaxaca ha realizado diversas estrategias en favor de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y sus posibles intersecciones con otros derechos, entre los que se encuentran:

## 1. Máxima Publicidad y Acceso a la Información Pública

**a) Diagnóstico:** En el Proceso Ordinario 2020-2021 se hizo el diagnóstico en los órganos desconcentrados respecto a la lengua y autoascripción de las personas que postularan a integrar los órganos desconcentrados. Encontrándose en los Consejos Distritales un total de:

**6 lenguas indígenas**



En los Consejos Municipales, el número de lenguas indígenas se duplica a 12, también siendo el zapoteco el más hablado, en segundo lugar, el mazateco y el tercero, el mixteco.

Para aumentar la participación en dicho Comités se impulsó la campaña 16 días en 16 lenguas (16x16) con el objetivo de promover el uso de las lenguas indígenas desde las personas hablantes y que se autoascriben indígenas en los Consejos del IEPCO, de los que resultaron 22 materiales entre videos, audios, textos y postales para su difusión en las diferentes plataformas de redes sociales del Instituto.

## 2. Comunicación institucional

**a) Garantizar la presencia de personas intérpretes y traductoras:** Una obligación para las instituciones es garantizar la presencia de personas intérpretes y traductoras en lenguas indígenas, para ello, el IEPCO desarrolló lineamientos para garantizar que el cumplimiento de ésta contara con el perfil y estándar idóneo en materia de traducción e interpretación. En coordinación con el Centro Profesional Indígena de Asesoría Defensa y Traducción A.C. se realizó por primera vez en el Estado y al parecer en el país, la interpretación simultánea y transmisión en vivo al zapoteco y mixteco de la Sesión de aprobación de candidaturas para el Proceso Electoral Local 2020-2021.

En el Proceso Electoral Local 2021-2022, se replicó este esfuerzo con la transmisión del Debate de candidaturas a la Gubernatura del Estado de Oaxaca.

**b) Sostener la comunicación social en lenguas indígenas:** Para sostener la comunicación en lenguas

indígenas se emplearon tres vías, la primera consistió en solicitar expresamente a la empresa contratada, la producción de materiales en lenguas indígenas para la Estrategia de Comunicación Social de los procesos electorales ordinarios. La segunda, a través del trabajo coordinado con las personas hablantes de lenguas indígenas identificadas en la campaña 16x16, y finalmente, con el personal de estructura permanente y hablante de lenguas indígenas en el Instituto.

**c) Intérpretes para atención a población indígena.** Una de las necesidades en la Unidad de Quejas y Denuncias y de lo Contencioso Electoral, así como de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas es la presencia de intérpretes y traductores, quienes deben contar con experiencia y competencias específicas y su presencia no responde únicamente a la persona usuaria, ya que también provee de información fidedigna a la persona funcionaria o servidora pública que brinda la atención.

# SENTENCIAS RELEVANTES

*En materia  
de Derechos  
ElectORAles  
para  
Pueblos y  
Comunidades  
Indígenas*





Por Mtra. Araceli Gutiérrez Cortés

## Caso Cheran

SUP-JDC-9167/2011

### ¿QUÉ PASÓ?

Juicio que promovieron varios ciudadanos integrantes de la comunidad indígena de San Francisco, Cherán, Michoacán; en contra del acuerdo IEM-CG-38/2011 por el que se da respuesta a la petición de la Comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres.

En el cual el Instituto Electoral de Michoacán señaló que carecía de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres, en los términos que lo solicita la Comunidad.

Inconformes con la determinación que emitió el Instituto, los habitantes de la comunidad promovieron acción **per saltum** ante la responsable. Lo anterior al considerar que el Instituto carecía de atribuciones para conocer de lo solicitado.

### ¿QUÉ RESOLVIÓ LA SALA SUPERIOR?

La sala resolvió revocar el acuerdo que emitió el Instituto el IEM-CG-38/2011, se determinó que los integrantes de la comunidad indígena de Cherán, tenían el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguien-

do sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos; se dejó sin efectos todos los acuerdos de las autoridades electorales locales relacionados directamente con la elección del Ayuntamiento en el municipio de Cherán; además se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, realizar diversas acciones para llevar a cabo las consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad, además de estimar que existían las condiciones necesarias para celebrar los comicios, debiendo someter al Congreso del Estado los resultados de la consulta, a efecto de que emita el decreto correspondiente. Adicionalmente, ordenó a las autoridades estatales que, en ejercicio de sus funciones, acataran la ejecutoria y prestaran el auxilio necesario al Instituto Electoral de Michoacán.

## ¿POR QUÉ RAZONES?

La Sala señala que la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas.

En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas normativos, y de aplicarlos en los asuntos internos en las comunidades.

Por lo que el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus intereses, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá

desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

Dicho lo anterior la inexistencia de una ley secundaria respecto de un derecho fundamental no constituye una causa justificada para impedir el ejercicio de ese derecho y, mucho menos, para vulnerarlo, puesto que en ese tipo de situaciones los tribunales se encuentran en aptitud de aplicar directamente la Constitución a efecto de salvaguardar y proteger ese derecho.

# Caso Muxes

SUP-JDC-304/2018

## ¿QUÉ PASÓ?

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió el acuerdo IEEPCO-CG-32/2018, por el que aprobaron las candidaturas, en el que se registraron de forma supletoria las candidaturas a concejalías de los Ayuntamientos.

Derivado de ese acuerdo, representantes de partidos políticos<sup>1</sup>, colectivos transgénero<sup>2</sup> y diversas ciudadanas y ciudadanos promovieron juicios ciudadanos, a fin de impugnar el acuerdo emitido por el Instituto Local.

Posteriormente se dictaron medidas cautelares, por parte del Instituto Local, en la que determinó la cancelación precautoria de 17 candidaturas de ciudadanos que se autoadscriben como mujeres y que fueron registrados de esa forma ante la autoridad electoral.

Así, el Instituto Local, dictó resolución dentro del POS incoado en contra de candidatos, partidos y coaliciones, en donde determinó la cancelación definitiva del registro de 17 candidaturas, y se impuso amonestación pública a diversos partidos.

## ¿QUÉ RESOLVIÓ LA SALA SUPERIOR?

La Sala Superior resolvió **revocar** la resolución relativa a la **cancelación definitiva** de 17 candidaturas a concejalías de los ayuntamientos, así como todos los actos y determinaciones derivadas de lo ordenado en ella.



Se determino **modificar** el acuerdo IEEPCO-CG-32/2018, respecto del **registro** de 15 candidaturas a concejalías de los ayuntamientos.

Se **confirmando** el registro de 2 ciudadanos como candidatas a primer concejal, en dos ayuntamientos de Oaxaca.

## ¿POR QUÉ RAZONES?

La Sala Superior, considero que los agravios en torno a que las candidaturas de quienes se ostentaron como mujeres transgénero, no podían ser canceladas a través de un procedimiento ordinario sancionador.

Ya que si bien, entre las atribuciones del Consejo General se encuentra la de vigilar el cumplimiento de diversas disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, ello no puede implicar que la autoridad electoral revoque sus determinaciones.

Por lo que la Sala Superior considero que el procedimiento no fue la vía idónea para controvertir el registro de una candidatura, y mucho menos la autoadscripción a cierto género; lo anterior, en razón de que el registro de candidatos es un acto jurídico y no un hecho jurídico.

Es importante destacar que las prácticas implementadas por el Instituto Local para comprobar la identidad de género de los candidatos denunciados fueron erróneas y discriminatorias, de ahí que la Sala Superior decidió **revocar** la resolución del procedimiento ordinario sancionador.

En relación con el **registro de las candidaturas** materia de la controversia, si bien la Sala señala que la

**autoadscripción** es el único elemento para determinar la identidad de las personas y el Estado no puede cuestionarla ni solicitar prueba alguna al respecto, y además considera que la **manifestación de pertenencia** a un género es **suficiente** para justificar la autoadscripción de una persona, y bajo un principio de buena fe y presunción de la condición, la autoridad electoral debe llevar a cabo el registro conforme a la autoadscripción manifiesta.

Es importante destacar que, al momento de realizar el registro de las fórmulas de esas 17 candidaturas, el Instituto Local requirió a las coaliciones y partidos políticos, para que subsanaran el incumplimiento de paridad.

Derivado de lo anterior, para la Sala no pasó desapercibido que los partidos políticos pretendieron subsanar el incumplimiento a la paridad, presentando supuestas adscripciones de candidatos registrados inicialmente como hombres. Lo que permite suponer la intención de mantener a esos candidatos y no colocar en sus posiciones a mujeres. Cabe destacar, de esas 17 candidaturas, 2 de ellas ya se encontraban registradas desde un inicio, como mujeres, por lo que esas dos candidaturas quedan confirmadas.

Por lo tanto, la Sala procedió ordenar la cancelación de 15 de las 17 candidaturas de referencia, y ordenar al Instituto Local, llevar a cabo los corrimientos y sustituciones que resultaran procedentes.

# Caso Ayutla de los Libres, Guerrero.

SDF-JDC-545/2015

## ¿QUÉ PASÓ?

Diversos comisarios, delegados, presidentes de colonias municipales, comisarios comunales y agrarios del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero; solicitaron por escrito al Instituto Local, que la contienda electoral a celebrarse en el año 2015 en su municipio se realizara por usos y costumbres.

Derivado de lo anterior, el Instituto Local emitió un acuerdo por el que dio respuesta a las autoridades antes mencionadas, relativas a la no distribución de documentación y material electoral, y suspensión de la elección de los integrantes del ayuntamiento.

Posteriormente, las autoridades presentaron ante la Sala Regional Distrito Federal, demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar el acuerdo emitido por el Instituto Local.

## ¿QUÉ RESOLVIÓ LA SALA REGIONAL?

Dentro de otras cuestiones la Sala Regional resolvió modificar el acuerdo impugnado, para que el Instituto adopte las medidas siguientes: que, en un plazo de 3 meses, deberá concluir las medidas preparatorias, implementadas con el objetivo de verificar y determinar la existencia histórica del sistema normativo interno de la comunidad indígena del municipio de Ayutla de los

Libres, Guerrero. Por lo que de resultar positivo el resultado en la etapa preparatoria, de manera inmediata deberá iniciar las consultas correspondientes; y el Instituto Local, deberá hacer uso de todas las atribuciones y facultades que la Constitución Local, y demás leyes aplicables le confieren, de atender la solicitud planteada por la comunidad indígena.

### **¿POR QUÉ RAZONES?**

Si bien la Sala Regional resolvió sobreseer el juicio por actualizarse una causal de improcedencia respecto del acto reclamado, ya que desde el momento en que el juicio llegó a la Sala Regional, ya era irreparable la presunta violación.

La Sala Regional determino modificar el acuerdo emitido por el Instituto Local, ya que tomando en cuenta el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la emisión de la sentencia, había transcurrido casi un año desde que la comunidad solicito, que la elección de sus autoridades municipales se realizara por usos y costumbres.

Si bien hasta ese momento se habían realizado algunas acciones preparatorias, el Instituto Local, no había fijado un calendario con plazos específicos que definieran con certeza las fechas en que se agotarían cada una de las etapas del procedimiento, y era necesario estar en condiciones de determinar si era procedente convocar a una consulta con el fin de que los habitantes con derecho a participar, decidieran si era su voluntad elegir a sus autoridades municipales por usos y costumbres.



# EN TENDENCIA

*Convocatoria a  
la presidencia  
del INE  
exclusiva  
para mujeres,  
rompiendo  
techos de  
cristal.*



# EN TENDENCIA, CONVOCATORIA A LA PRESIDENCIA DEL INE EXCLUSIVA PARA MUJERES, ROMPIENDO TECHOS DE CRISTAL

Por Mtra. Viridiana Villaseñor Aguirre

La Dra. Mabel Burín, define los *Techos de Cristal* como una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres que resulta difícil de traspasar, impidiendo que las mujeres sigan avanzando<sup>1</sup>, los cuales en el caso de México, este año 2023 en particular se han logrado romper dos muy importantes. El primero de ellos se dio el día 2 de enero cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación eligió a su primer Presidenta, la Ministra Norma Piña Hernández.

El segundo de ellos, fue con la reciente designación de la primera Presidenta del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), la Consejera Guadalupe Taddei Zavala, para lo cual transcurrieron varios acontecimientos que abonaron a que se lograra romper dicho techo de cristal, mismos que se explicarán en este ensayo.

Y es que, a partir de la transformación del otrora Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral con la reforma constitucional de 2014, se instaló en su totalidad a los 11 miembros del Consejo General, órgano superior de dirección del mismo, los cuales, fueron nombrados por distintos periodos:

El Consejero Presidente Lorenzo Córdova Vianello y los Consejeros Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón fueron nombrados por nueve años;

.....

1 Citada por, Bustos Romero, Olga, Mujeres rompiendo el techo de cristal: el caso de las universidades, disponible para consulta en: [http://poseidon.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/41/07.pdf](http://poseidon.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/41/07.pdf)

Mientras que Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández fueron designados por el lapso de seis años; y Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, fueron elegidos por tres años<sup>2</sup>.

Una integración conformada por 8 hombres y solo 3 mujeres, situación que mejoró en 2017 con la llegada de las consejeras electorales Dania Paola Ravel Cuevas, Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del consejero Electoral Jaime Rivera Velázquez, quienes se convirtieron en los primeros relevos en el Consejo, quedando conformado por 7 hombres y 4 mujeres.

Fue en 2020 que por primera vez se logró alcanzar el número de 5 mujeres integrantes del Consejo General con el nombramiento de Norma Irene de la Cruz Magaña y Carla Astrid Humphrey Jordán, quienes fueron electas junto con José Martín Fernando Faz Mora y Uuc-Kib Espadas Ancona, quedando integrado dicho órgano por 6 hombres y 5 mujeres.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, este 2023 se rompió un techo de cristal muy importante al alcanzar la paridad en el Consejo del INE, y al haber sido electa por primera vez una mujer para presidir el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa nacional electoral.

Proceso que dio inicio el 12 de diciembre del año pasado, cuando la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados emitió el acuerdo por el cual se realizaría el proceso para la designación del Comité Técnico de Evaluación, la convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del INE, así como los criterios específicos para su evaluación, el cual fue aprobado el día 13 de dicho mes.

.....

2 Decreto relativo a la elección de Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consultable en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/sites/default/files/Decreto%20relativo%20a%20la%20elecci%C3%B3n%20de%20los%20Consejeros%20Electores.pdf>



Acuerdo que fue impugnado ante la Sala Superior del TEPJF, siendo registrado con el número de expediente SUP-JDC-1479 y acumulados, en el cual resolvió en lo que aquí interesa, lo siguiente:

*- Se distingan las quintetas según el cargo a designar, de manera que se debe establecer que tres quintetas son para el cargo de consejería electoral y una específica para el cargo de la presidencia del Consejo General.*

*- Se precisen las reglas que justifiquen un criterio diferenciado de selección para aquellas personas que integrarán la lista de aspirantes para el cargo de la presidencia y consejerías, atendiendo el tipo de cargo y las atribuciones específicas que conforme a la LGIPE tienen asignadas.*

...

*- Establecer las reglas para determinar cómo se actualizará de manera real y efectiva la paridad en la integración del Consejo General del INE.*

...

Sentencia que acató la Cámara de Diputados el 14 de febrero siguiente, con la modificación del acuerdo y de la Convocatoria, esta última fue impugnada nuevamente ante la Sala Superior por diversos ciudadanos, expresando diferentes agravios, respecto al tema que nos ocupa, se tiene que en el expediente registrado con el número SUP-JDC-74/2023<sup>3</sup> y acumulados, se impugnó la Convocatoria por considerarla contraria a los principios de igualdad, no discriminación, progresividad, paridad de género y alternancia, por establecer que de las quintetas de aspirantes, 2 debían conformarse por hombres, una por mujeres y la que corresponde a la presidencia del Consejo General sería de conformación mixta, lo que a criterio de los promoventes, no garantizaba el cumplimiento del principio de paridad de género y la regla de alternancia en la conformación del Consejo General del INE.

Respecto a ello, la Sala Superior consideró, que la Convocatoria impugnada sí garantizaba el cumplimiento del principio constitucional de paridad en la conformación del Consejo General, permitiendo que fuera integrado por 5 hombres y 5 mujeres, sin contar a quien ocuparía la Presidencia, ello dado que la conformación en ese momento del Consejo General era de 5 hombres, 5 mujeres, más el entonces Presidente, y toda vez que terminarían su encargo 3 hombres y 1 mujer, era correcto que la convocatoria previera que se eligieran dos consejerías de género masculino y una de género femenino, con lo que se conseguiría conservar el reparto paritario de las 10 consejerías, por lo que estimó que la Convocatoria impugnada garantizaba el principio de paridad y no consideró necesario reservar 2 de las quintetas para mujeres.

Ahora bien, respecto al agravio consistente en que la Convocatoria no garantizaba el cumplimiento de la regla de alternancia de género en la presidencia del Consejo General del INE, la Sala Superior lo consideró fundado, en virtud a que dicho cargo nunca había sido ocupado por una mujer y el propósito de la regla de alternancia es permitir que las mujeres accedan a los espacios de toma de decisiones públicas para materializar el principio de paridad.

En base a dicho criterio, la mayoría de la Sala Superior consideró que existían razones jurídicas que justificaban ordenar que la quinteta propuesta para designar a quien ejercería la presidencia del Consejo General del INE se conformara exclusivamente por aspirantes mujeres. Determinación que resultaba congruente con criterios adoptados previamente por la Sala Superior para que en los órganos electorales locales se alternara el género de quien ocupara las respectivas presidencias, determinaciones tomadas con el fin de que las mujeres pudieran acceder a dichos cargos, resultando la regla de alternancia un mecanismo para revertir la exclusión histórica de mujeres en las designaciones de los cargos más altos de dirección de las autoridades electorales administrativas con lo que se lograría la maximización del principio constitucional de paridad.

Por todo ello, la Sala Superior ordenó modificar la Convocatoria impugnada y vincular al Comité Técnico de Evaluación para que la quinteta para designar a la Consejera Presidenta del INE se integrara exclusivamente por cinco aspirantes mujeres.

Gracias a dicha determinación, el pasado 3 de abril rindió protesta como Consejera Presidenta del Instituto Nacional Electoral, Guadalupe Taddei Zavala, en un consejo conformado por vez primera por 6 mujeres y 5 hombres, con lo que se rompió un techo de cristal en materia electoral muy importante y que considero permitirá que se tomen decisiones que influyan a lo largo y ancho del país, para que en la conformación de las autoridades electorales, se sigan rompiendo techos de cristal y se logre una paridad sustantiva.







Asociación Mexicana  
de Consejeras Estatales  
Electorales, A.C.