

Omar E. Alejandro Galaz\*

*Resumen:* Tomando como momento de partida la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena llevada a cabo 2001, se construye una categorización de entidades federativas con la finalidad de analizar la profundidad de medidas emprendidas a nivel local a propósito de este particular. Al observar la distribución de la población indígena en México, se encuentra que en 69.9% de los municipios del país hay o pudiera haber algún arreglo de integración de pueblos originarios al andamiaje institucional de toma de decisiones; por lo que es necesario poner atención en aquellos lugares en los que esto aún no se ha logrado.

*Palabras clave:* instituciones políticas, organizaciones de base, derechos y cultura indígena, distritación electoral, participación política, democratización.

*Resumen:* Taking as a measure the constitutional reform on indigenous rights and culture carried out in 2001, a categorization of Mexican states is constructed in order to analyze the depth of actions undertaken on this matter at the local level. Considering the distribution of the indigenous population in Mexico, it is found that in 69.9% of Mexican municipalities there are or might have at least one institutional arrangement for the integration of indigenous communities into the decision-making framework; so it is necessary to pay attention to those places where this has not yet been achieved.

*Keywords:* political institutions, grassroots organizations, indigenous rights and culture, electoral districting, political participation, democratization.

# Alcances de las reformas en materia de cultura y derechos indígenas ante la asimetría de integración de las comunidades al andamiaje institucional de toma de decisiones

Scope of the Reforms in Matters of Culture and Indigenous Rights in the Face of the Asymmetry of Integration of the Communities into the Institutional Structure of Decision-Making

## Cambios constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas

Desde hace 34 años se han ido suscitando cambios en los ámbitos local y federal, los cuales han asentado, de alguna manera, la diversidad cultural del país basada en sus pueblos originarios: desde el reconocimiento de esta riqueza en la Constitución del estado de Guerrero, en 1987, hasta la más reciente reforma constitucional en la que se reconoce a las lenguas como idiomas nacionales oficiales y pasando, por supuesto, por la reforma constitucional en materia de cultura y derechos indígenas publicada en 2001. Esos cambios graduales y en distintos niveles han traído como consecuencia el diseño e implementación de políticas focalizadas en hablantes de alguna lengua indígena; la creación y modificación de instituciones públicas en la materia, hasta la confor-

Postulado: 15.10.21  
Aceptado: 27.06.22

\* Instituto Nacional Electoral. Correo electrónico: <omar.alejandro.g@gmail.com>.

mación de gobiernos municipales basados en arreglos institucionales prehispánicos autónomos como el *calpulli*<sup>1</sup> (Alejandre, 2019). No obstante, a pesar de tales avances sobre el particular, se han visto como asimétricos e insuficientes (INE-TEPJF, 2018); por ello, en el presente texto se analizan los cambios constitucionales llevados a cabo en los estados, sobre todo a partir de la reforma constitucional de 2001, y tomándola como medida, con la finalidad de construir una categorización de entidades de acuerdo con la profundidad de las medidas emprendidas en esta materia y, con ello, tener un panorama de la magnitud de camino que aún falta por recorrer a este nivel.<sup>2</sup>

Desde antes de la reforma de 2001 en materia de derechos y cultura indígenas, ya se habían introducido cambios en distintas constituciones locales para reconocer la diversidad cultural de sus poblaciones: a partir de la reforma constitucional en el estado de Guerrero en 1987, le siguieron Oaxaca, Chiapas y Querétaro, en 1990; Hidalgo, en 1991; San Luis Potosí y Sonora, en 1992; Veracruz, en 1993; Chihuahua, Durango y Jalisco, en 1994 (justo después de la revuelta armada indígena en Chiapas); México, en 1995; Campeche, en 1996; Quintana Roo y Michoacán, en 1997, y Nayarit, en 1998 (Olvera Jiménez, 2002). Con ello, más de la mitad de las entidades federativas del país ya habían reconocido a los pueblos originarios como base de la diversidad cultural en sus estados. De esta forma, incluso antes del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ya ocho estados de la república (Chiapas incluido) habían hecho este reconocimiento,

pero no fue hasta después de su insurrección cuando la mayoría de estados emprendieron cambios en ese sentido. Además, luego de la aprobación de la reforma de 2001 en la materia,<sup>3</sup> prácticamente todos los estados que habían modificado sus constituciones con anterioridad lo volvieron a hacer para armonizarlas con los cambios aprobados; de igual manera, en años más recientes (aproximadamente después de 2011) se ha observado una segunda oleada de reformas constitucionales en los estados para ampliar las prerrogativas de las comunidades indígenas asentadas en los distintos territorios. No obstante lo anterior, a pesar del innegable impulso que las y los zapatistas dieron a este particular y de los cambios llevados a cabo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la actualidad existen estados de la república (Aguascalientes, Tamaulipas y Zacatecas) que no han reformado sus constituciones locales en ese sentido.

De esa manera, con la reforma constitucional de 2001, en principio, se reconoce una composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; se establece la conciencia de identidad indígena como criterio para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas; se definen comunidades indígenas como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”; se otorga una serie de derechos a las comunidades, entre los que se encuentran la autodeterminación y la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; el acceso a la justicia<sup>4</sup> y a la propiedad y tenencia de la tierra<sup>5</sup> y, por supuesto, el derecho a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los

<sup>1</sup> Aunque se emplea el término en náhuatl, se sabe que existían, con ciertas variaciones, en otras culturas y eran nombrados de manera distinta, por ejemplo: *ch'ibal*, en la región maya (Peniche Moreno 2007, 51), o *anapu*, en la p'urhépecha (SUP-JDC-9167/2011); por tanto, se reconoce a esta figura como la institución fundamental de organización político-social de los pueblos de Anáhuac, que para tiempos recientes en muchos casos se ha mezclado con arreglos institucionales europeos.

<sup>2</sup> Existe una evaluación de los cambios constitucionales en materia indígena de 2001 (Belmonte, 2021), presentada en cuatro ejes (reconocimiento a la pluriculturalidad, libre determinación, propiedad de la tierra y justicia); en ella, sin considerar aspectos demográficos o de legislación subnacional, se analizan ciertas limitaciones de la reforma bajo la luz del Convenio 169 de la OIT.

<sup>3</sup> Además de Olvera Jiménez (2002), otro análisis de la legislación indígena inmediatamente posterior a la reforma de 2001 en materia de derechos y cultura indígenas lo llevó a cabo López Bárcenas (2010).

<sup>4</sup> Un fino análisis sobre este particular se encuentra en Aragón Andrade (2016) para el caso de juzgados indígenas de Michoacán; no obstante, tiene alcances reflexivos en la multiculturalización de la justicia.

<sup>5</sup> Sobre esta cuestión ponen un énfasis particular tanto López Bárcenas (2010) como Belmonte (2021).

elementos que constituyan su cultura e identidad. Por último, se imponen obligaciones para el Estado relacionadas con la consulta a comunidades para la toma de decisiones que las afecten directamente, el impulso al desarrollo, la educación, la salud y la protección a migrantes de pueblos indígenas.

Dado que existe población indígena —concentrada en distintas proporciones— en todo el territorio nacional, se han establecido diversos arreglos constitucionales locales que atienden de manera diferenciada a las comunidades. Así, por ejemplo, 15 constituciones estatales<sup>6</sup> mencionan de manera específica cuáles son las etnias en las que se sustenta la diversidad cultural asentada en su territorio, mientras que 14 (además de la constitución federal) no se hace esta mención; en 16 leyes fundamentales<sup>7</sup> se establece la conciencia de identidad indígena como criterio para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas; en 12 cartas magnas<sup>8</sup> se define lo que es una comunidad indígena; en 16 constituciones locales<sup>9</sup> se enlista una serie de derechos para ellas mientras que en 12 se hace lo propio para las obligaciones del Estado.<sup>10</sup> En suma, en 13 entidades federativas<sup>11</sup> existe una amplia similitud del contenido de las leyes supremas estatales con el contenido exacto del artículo 2 de la CPEUM; mientras que en el resto se opta por redacciones distintas. Por otra parte, reformas recientes a la CPEUM han incorporado igualdad

de género y derechos lingüísticos; sobre el particular, en primer lugar, en 23 constituciones se reconoce el derecho de las comunidades de preservar su lengua, aunque en algunas de ellas se va más allá, ya sea obligando al Estado a brindar educación bilingüe o a traducir a distintos idiomas ciertos documentos públicos. Para el caso de la igualdad de género, aumenta a 24 el número de leyes supremas locales<sup>12</sup> que refieren algo sobre este tema, relacionado específicamente con pueblos, comunidades y mujeres indígenas; para algunos casos se trata de igualdad en la elección de autoridades, la incorporación de mujeres al desarrollo, o bien, la igualdad ante tribunales.

Sin embargo, además de la armonización de constituciones locales con la federal, también se han promulgado leyes sobre la materia en 28 entidades federativas, incluso en Aguascalientes y Zacatecas (ambas relacionadas con el acceso a la justicia),<sup>13</sup> donde no se ha instituido reformas constitucionales en la materia. De manera que únicamente Tamaulipas carece de reforma constitucional y de alguna ley sobre la derechos y cultura indígenas.<sup>14</sup> Por otra parte, en 15 demarcaciones federativas<sup>15</sup> se ha construido alguna institución que atienda directamente a pueblos y comunidades originarias que van desde secretarías a comisiones, institutos, universidades, un hospital y un fideicomiso; destacan en este particular los estados de Colima, Baja California, Baja California Sur, Durango y Morelos que, incluyendo en sus constituciones locales la creación de ese tipo de instituciones, aún no han conformado alguna de carácter estatal (aunque en algunos casos se han establecido institutos municipales). En relación con lo anterior, se encuentra el pre-

<sup>6</sup> Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán.

<sup>7</sup> Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Yucatán.

<sup>8</sup> Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa.

<sup>9</sup> Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán.

<sup>10</sup> Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán.

<sup>11</sup> Campeche, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán.

<sup>12</sup> Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

<sup>13</sup> Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes y Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas.

<sup>14</sup> Tampoco se ha promulgado aún en los estados de Baja California Sur, Coahuila y Michoacán.

<sup>15</sup> Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán.

supuesto de que los estados de la federación destinan a la atención de pueblos y comunidades indígenas: en 15 entidades<sup>16</sup> se establece constitucionalmente la obligación del Estado referente a reservar recursos de las arcas públicas para atender a esta población.

### **Los alcances de las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas**

**E**l panorama descrito sobre la armonización de las legislaciones estatales con la CPEUM muestra que la mayoría de entidades federativas ha llevado a cabo esfuerzos importantes para considerar —de alguna manera— a las comunidades indígenas en la toma de decisiones relativas a asuntos públicos del país. Este sentido se encuentra que en todas las constituciones locales: se reconoce el derecho de las comunidades indígenas de “decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural” —lo que fue el corazón de la reforma de 2001—; sin embargo, el número se reduce cuando se trata de integrarlas a los distintos órganos y niveles de gobierno, ya que 16 leyes supremas<sup>17</sup> son las que incluyen, ya sea la conformación de ayuntamientos indígenas (como la de Oaxaca), o bien, la elección de representantes ante los distintos ayuntamientos, como se refiere en la CPEUM.<sup>18</sup> Cabe mencionar que la más reciente oleada de reformas constitucionales locales sobre derechos y cultura indígenas versan precisamente a propósito de este particular (además de

la inclusión de derechos lingüísticos). Por otra parte, una vía adicional por la que se ha buscado integrar a las y los indígenas en la toma de decisiones es a través de la delimitación de distritos electorales, primero federales en 2005 (IFE, 2009), y después federales y locales de 2014 a 2017 (INE, 2019);<sup>19</sup> luego de que estos esfuerzos se concretaron, a partir de 2006, 28 —de 300— distritos electorales federales y, después de 2017, 56 —de 673— distritos electorales locales con 40 % o más hablantes de lenguas originarias adquirieron ese carácter. Para algunos de estos casos (Chiapas, Guerrero y Jalisco, además de algunos distritos del ámbito federal), se exige la postulación de candidatos indígenas; lo mismo ocurre para las competencias por presidencias municipales, en donde existan altos porcentajes de población que se autoascriban como indígenas en esos estados.

Así, se tiene que se han instrumentado tres vías distintas para la integración de las comunidades indígenas en la toma de decisiones sobre asuntos públicos a distintos niveles, que han sido diferenciadas, en algunos casos, y han tenido impactos diversos: la primera, el reconocimiento de las formas internas de organización; la segunda, la elección de representantes en los ayuntamientos y, por último, la delimitación de distritos indígenas. En primer término, se tiene que existe un amplio reconocimiento del derecho de las comunidades indígenas a decidir sobre sus formas de organización interna: ya se mencionó que la totalidad de constituciones locales que han legislado sobre la materia reconocen ese derecho. En tal sentido, si consideramos a los municipios en los que existen localidades indígenas según la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), es decir, que tienen 40 % o más hablantes de lenguas originarias (con base en el Censo de Población y Vivienda 2010), se cuentan 1 675 municipios en las 28 entidades federativas que han legislado sobre la materia y en las que se reconoce su derecho para organizarse internamente según sistemas normativos propios.

<sup>16</sup> Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

<sup>17</sup> Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

<sup>18</sup> Existen constituciones con reformas relativamente recientes como la de Yucatán y la Ciudad de México en las que se incluyen disposiciones como “las leyes establecerán los mecanismos que garanticen la efectiva participación del pueblo maya, en los distintos ámbitos y niveles de gobierno” y “los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, tienen el derecho a participar en la toma de decisiones públicas a través de su integración en los órganos consultivos y de gobierno”; sin embargo, no se define constitucionalmente la forma de participación o integración.

<sup>19</sup> El intento pionero en México por construir distritos con población mayoritariamente indígena en lo local fue en el estado de Chiapas, en 1995 (Sonnleitner, 2013).

Es claro que no todas las comunidades indígenas en estos municipios tienen el mismo nivel de organización, e incluso hay algunas que no cuentan con alguna forma interna de estructura de cargos.

Dado lo anterior, resultan de gran importancia los esfuerzos gubernamentales por identificar y localizar esas comunidades,<sup>20</sup> además de los que llevan a cabo los institutos electorales en los estados para acercarse y consultar a las comunidades respecto de sus necesidades con la intención de conformar este tipo de instituciones propias para la discusión y toma de decisiones internas: con la iniciativa y el apoyo de los institutos electorales en los estados se ha detonado el debate sobre el particular entre algunas colectividades, por lo que puede esperarse que en el futuro se vayan sumando cada vez más comunidades con sistemas normativos propios y formas de organización interna que enriquezcan la vida pública y democrática en las distintas localidades donde se asientan. De la misma manera, existen esfuerzos desde la sociedad civil en los que también se ha buscado la organización de las comunidades indígenas; por nombrar uno de ellos, la denominada “Otra Campaña”, delineada en una declaración (CG-EZLN, 2005) y llevada a cabo en 2006 por integrantes del EZLN, resultó ser una invitación a indígenas de todo el país para que más comunidades se organizaran en su interior de maneras similares a como lo hacen en los municipios autónomos zapatistas.

Para el caso de la elección de representantes ante los ayuntamientos, considerando nuevamente los municipios en los que existen localidades indígenas que tienen al menos el 40% de hablantes de lenguas originarias (con base en el Censo 2010), se tiene que en 679 demarcaciones en 15 estados<sup>21</sup>, existen comunidades indígenas que pudieran elegir representantes en

sus respectivos ayuntamientos. No obstante, se observa una vez más que no en todos los municipios se lleva a cabo lo anterior, por lo que en este particular nuevamente se torna de gran importancia la proactividad de los institutos estatales electorales para hacer cumplir las disposiciones constitucionales para cada municipio con localidades con alta proporción de personas autoadscritas como indígenas. Por otra parte, no está de más mencionar —una vez más— a los 507 municipios en las 17 entidades federativas en las que no se han aprobado reformas sobre la elección de representantes de comunidades indígenas ante los ayuntamientos: aunque en la Constitución federal se otorga este derecho, no está plasmado de manera específica en las leyes supremas locales (figura 1).

Mención aparte requieren los 417 municipios regidos por el sistema normativos internos, en su mayoría ubicados en el estado de Oaxaca. Es a partir de reformas de la década de 1990 cuando se reconocen constitucionalmente las distintas formas de organización interna y se les brinda autonomía para su operación (López Bárcenas, 2005); no obstante, en años recientes han sido más municipios en otros estados del país que han adoptado sistemas propios de organización interna; destaca, por supuesto, el caso de Cherán K’eri, en Michoacán, o los más recientes de Oxchuc, en Chiapas; Carichí y Guachochi, en Chihuahua; Ayutla de los Libres y Tecoaapa, en Guerrero; Cuetzalan del Progreso y Huehuetla, en Puebla, o San Joaquín y Tequisquiapan, en Querétaro. Sin embargo, hay una diferencia entre estos municipios, ya que mientras que en Cherán o Ayutla de los Libres se trata de ayuntamientos completos los que se rigen por sistemas normativos internos, en Carichí y Tequisquiapan son comunidades dentro de dichos municipios en las que se reconoció esta forma de organización.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> La construcción de “Regiones Indígenas de México” (Serano Carreto, 2006), o la más reciente elaboración de la base de datos de “Indicadores sociodemográficos y económicos sobre la población indígena desagregada por municipio, 2012” —por parte de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas— son muestra de este empeño.

<sup>21</sup> Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

<sup>22</sup> Para el caso de Michoacán, también se ha optado por la vía del “presupuesto directo”, que consiste en la entrega proporcional, para su administración, de los recursos municipales asignados de manera anual a una localidad submunicipal de acuerdo con el número de habitantes; este método tiene su antecedente en la experiencia de la localidad de Nurío, la cual desde 2005, a través de un acuerdo con autoridades estatales y municipales, logró obtener dicho capital para manejarlo sin intermediación

Entidad federativa	Total de municipios*	Municipios* con representación indígena en ayuntamientos regulada por la constitución local***	Municipios* que pudieran tener representación indígena en ayuntamientos, pero no está regulada****	Municipios* regidos por sistemas normativos internos ("Usos y costumbres")	Municipios* con registro regulado de candidaturas indígenas**	Municipios* en distritos electorales indígenas federales o locales	Porcentaje de municipios* con un posible arreglo institucional de integración indígena*****
Nacional	2 469	676	507	430	71	851	69.9 %
Quintana Roo	11	11	0	0	0	9	100.0 %
Yucatán	106	0	106	0	0	105	100.0 %
Baja California	6	0	6	0	0	0	100.0 %
Baja California Sur	5	0	5	0	0	0	100.0 %
Oaxaca	570	122	0	417	0	435	98.2 %
Nayarit	20	0	19	0	0	2	95.0 %
Chiapas**	124	71	0	1	45	55	94.4 %
Campeche	12	11	0	0	0	3	91.7 %
Chihuahua	67	0	59	2	0	7	91.0 %
Sinaloa	18	0	16	0	0	0	88.9 %
Guerrero**	81	37	0	2	23	32	80.2 %
Colima	10	0	7	0	0	0	70.0 %
Veraacruz	212	0	139	0	0	60	68.4 %
San Luis Potosí	58	39	0	0	0	17	67.2 %
Querétaro	18	0	10	2	0	0	66.7 %
Puebla	217	131	0	2	0	84	65.4 %
Tamaulipas	43	0	27	0	0	0	62.8 %
Hidalgo	84	49	0	0	0	31	60.7 %
Tabasco	17	10	0	0	0	0	58.8 %
Nuevo León	51	0	30	0	0	0	58.8 %
Morelos	36	19	0	3	0	0	61.1 %
Durango	39	0	18	0	0	0	46.2 %
Sonora	72	32	0	0	0	0	44.4 %
Michoacán	113	46	0	1	0	8	41.6 %
Guanajuato	46	0	19	0	0	0	41.3 %
Coahuila	38	15	0	0	0	0	39.5 %
Jalisco**	125	45	0	0	3	0	38.4 %
Aguascalientes	11	0	4	0	0	0	36.4 %
Zacatecas	58	0	19	0	0	0	32.8 %
Ciudad de México	16	0	5	0	0	0	31.3 %
México	125	38	0	0	0	3	30.4 %
Tlaxcala	60	0	18	0	0	0	30.0 %

\* Alcaldías, para el caso de la Ciudad de México.

\*\* Se trata de municipios "mayoritariamente indígenas", para Jalisco, con "predominancia de población indígena" (es decir, más de 50%), para Chiapas, o bien, "lugares en donde su población sea superior al 40 por ciento" para Guerrero, como refiere la legislación local.

\*\*\* Son municipios en los que existen localidades indígenas según la CDI (al menos con 40% de hablantes de lenguas originarias, con base en el censo 2010) y en sus constituciones o legislaciones estatales se otorga el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos.

\*\*\*\* Son municipios en los que existen localidades indígenas según la CDI (al menos con 40% de hablantes de lenguas originarias, con base en el censo 2010) y en sus constituciones estatales no se establece el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos.

\*\*\*\*\* Se trata del porcentaje de municipios que implementan o pudieran implementar algún arreglo institucional de integración de pueblos originarios.

Figura 1. Municipios con algún posible arreglo institucional de integración indígena, por entidad federativa. Fuentes: INEGI, Censo 2020. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010. INE (redistribución 2014-2017).

de otra autoridad (Ventura Patiño, 2021). No obstante lo anterior, el primer referente jurídico sobre este particular en el país lo obtuvo diez años más tarde la comunidad p'urhépecha de Pichátaro, frente al ayuntamiento de Tingambato (Sentencia SUP-

JDC-1865/2015). En la actualidad, según el *Protocolo general de actuación del gobierno del estado de Michoacán, para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del Presupuesto Directo*, se trata de 12 comunidades en

Para eso último, en el caso de Tequisquiapan se llevaron a cabo grupos focales y reportes etnográficos organizados por la Coordinación de la Licenciatura en Antropología de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ); así, se requirió el apoyo de diversos organismos, como el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y los ayuntamientos del estado para que el instituto electoral del estado aprobara un acuerdo sobre la verificación y determinación de la existencia histórica de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas del municipio, en atención a una sentencia del tribunal electoral del estado. Así, para el reconocimiento de sistemas normativos internos, al igual que en Cherán, Michoacán, fue necesaria la interposición de recursos legales ante tribunales por parte de miembros de comunidades indígenas para acreditar omisión legislativa e instar a las distintas instituciones (congreso e instituto electoral locales) para actuar en favor de dicho reconocimiento, tal y como se establece en la CPEUM.

Por último, se encuentra la delimitación de demarcaciones en las cuales se puedan elegir indígenas como representantes populares. Ya se mencionó que Chiapas fue el primer estado en instaurar esta medida y que posteriormente fue adoptada a nivel federal para la distritación de 2005, así como la que se llevó a cabo de 2014 a 2017 en todo el país; sin embargo, la delimitación de distritos federales y locales por sí sola no ha sido suficiente para aumentar la presencia de integrantes de comunidades y pueblos originarios en cargos y cuerpos de representación, sino que se han tenido que adoptar medidas adicionales que obliguen a los partidos a presentar candidaturas indígenas; por ello, en el ámbito federal el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó un acuerdo para en que en los distritos electorales federales con

10 municipios que administran directamente su presupuesto (entre las cuales, en dicho documento no se incluye a Nurío), y 14 en igual número de municipios están en proceso para alcanzar el mismo logro. Cabe hacer mención de que se incluye en esta cifra una comunidad en el municipio de Cherán, la cual también recibe recursos de manera directa, considerando que ese municipio (a diferencia de los demás) se rige por sistema normativo interno.

más del 60% de hablantes de lenguas indígenas, es decir, en 13 de los 28 distritos electorales indígenas, los partidos presentaran como candidatos a personas que se identificaran como tales.<sup>23</sup> De igual manera, en el acuerdo aprobado a nivel federal para el proceso electoral de 2021, aumentó a 21 el número de demarcaciones en las que los partidos estuvieron obligados a presentar candidaturas indígenas,<sup>24</sup> sin importar la proporción de hablantes de idiomas originarios en dichos distritos; pero no sólo eso, también incluyó la obligación a partidos políticos de inscribir en las listas de candidatos electos por el principio de representación proporcional (RP) a un número determinado de candidatos indígenas, según la circunscripción plurinominal de la que se trate: salvo para la conformada por los estados del noroeste del país (la primera), para todas existe la obligación de que al menos uno de los candidatos se encuentre en los primeros diez lugares de la lista<sup>25</sup> (disposiciones similares de acciones afirmativas fueron implementadas por los institutos electorales locales). De esa manera, la RP, que antes fue concebida para la incorporación de fuerzas políticas emergentes, en esta ocasión se

<sup>23</sup> Se trató del acuerdo INE/CG508/2017, en el que se dispuso que en los distritos 01, 02, 03, 05, y 11 del estado de Chiapas, con cabecera en Palenque, Bochil, Ocosingo, San Cristóbal de Las Casas y Las Margaritas, respectivamente; 02 y 04 de Oaxaca, en Teotitlán de Flores Magón y Tlacolula de Matamoros; 01 y 05 de Yucatán, en Valladolid y Ticul; 05 de Guerrero, Tlapa de Comonfort; 01 de Hidalgo, Huejutla de Reyes; 07 de San Luis Potosí, Tamazunchale, y 02 de Veracruz, Tantoyuca, se presentara candidaturas de personas autoadscritas como indígenas.

<sup>24</sup> Es el acuerdo INE/CG572/2020, que en su punto decimoséptimo, además de los arriba mencionados, incluye también como elegibles para presentar candidaturas indígenas a los distritos 01, 05, 06, 07 y 09 de Oaxaca, con cabecera en San Juan Bautista Tuxtepec, Salina Cruz, Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Ciudad Ixtepec y Puerto Escondido, respectivamente; 01, 02, 03 y 04 de Puebla, con cabecera en Huauchinango de Degollado, Cuautlilulco Barrio, Teziutlan y Ajalpan, respectivamente; 06 y 18 en Veracruz, con cabecera en Papantla de Olarte y Zongolica; 06 de Guerrero, Chilapa; 02 de Hidalgo, Ixmiquilpan; 02 de Quintana Roo, Chetumal, y 02 de Yucatán, Progreso. Los distintos institutos electorales en los estados aprobaron acuerdos similares con acciones afirmativas en este mismo sentido.

<sup>25</sup> En la circunscripción de estados del noreste del país (la II), se trata de una persona por lista de partidos, mientras que para la que se encuentra en el sureste (la III), aumenta a 19 personas; en la del centro-sur del país (la IV) son 6, y en la del centro-occidente (la V), 2.

empleó para la inclusión de distintos grupos minoritarios en la Cámara de Diputados. Con tales medidas se pretendió aumentar el porcentaje de indígenas en ese cuerpo de representación, ya que luego de la elección de 2018 las comunidades indígenas únicamente tuvieron una representación de 2.6 %<sup>26</sup> en el congreso federal, lo que se encuentra por debajo del porcentaje de hablantes de lenguas originarias en el país. Así, se cuentan 851 municipios en 14 estados del país que se encuentran dentro de algún distrito electoral federal o local considerado como indígena. Aunque se trata del número más elevado de municipios con algún arreglo institucional de incorporación de pueblos y comunidades originarias, dada la naturaleza de la conformación de los distritos indígenas —con base en concentración geográfica de hablantes—, estos municipios se encuentran concentrados en menos de la mitad de las entidades federativas.

En relación con lo anterior, en algunos estados del país existe la exigencia de que los partidos políticos presenten candidaturas indígenas en demarcaciones donde hay una amplia proporción de población que así se identifica. Fue Chiapas la primera entidad de la república en instaurar esta medida para municipios en los que había mayoría de habitantes indígenas (ubicados, sobre todo, en la parte norte y oriente del estado), más adelante se sumó Guerrero, reduciendo la proporción de personas autoadscritas al 40 % (para municipios ubicados en el sur y oriente del estado) y, finalmente, Jalisco, que tomó el mismo criterio que Chiapas. Así, se tienen 71 municipios en el país en los que los partidos están obligados a presentar candidaturas de personas adscritas como indígenas para ocupar cargos de elección popular.

En suma, al considerar todos los municipios en los que hay o pudiera haber alguno o varios arreglos de integración de comunidades indígenas a las distintas estructuras de representación y toma de deci-

siones, se tiene que en 1 725, es decir, en el 69.9 % de los que existen en el país, hay la posibilidad de llevar a cabo esta integración por alguna o distintas vías: en todos esos municipios se ubica al menos una localidad, con 40 % o más de hablantes de lenguas indígenas, por lo que pudieran reconocerse formas propias de organización interna (lo que ya está garantizado por 28 constituciones estatales; sin embargo, no en todas las comunidades se han desarrollado estas figuras de organización); además, en algunos de estos municipios (507) ya se reconoce constitucionalmente el derecho de elegir representantes ante los ayuntamientos (de nuevo, no en todas las localidades esto se lleva a cabo); en adición, para los casos en donde existe alta concentración de hablantes de lenguas indígenas, ya se han delimitado distritos indígenas y en algunas entidades se ha establecido la obligación a partidos de presentar candidaturas indígenas no sólo en distritos, sino también en municipios. Por último, es necesario mencionar a los municipios que se rigen por sistemas normativos internos: mientras que en Oaxaca se reconocieron en la década de 1990, posteriormente se han sumado más municipios en otros estados, o bien, sólo localidades concretas dentro de algunos de ellos, en ciertos casos a través de la interposición ante tribunales de recursos legales para ello.

Entonces, con base en el análisis de las constituciones de las entidades federativas y considerando tanto a la población como a los distritos electorales indígenas y las variables arriba analizadas (constitucionalización de sistemas normativos internos, candidaturas indígenas, representación en ayuntamientos, definición de comunidades indígenas, conciencia de identidad indígena como criterio para determinar la aplicación de disposiciones en la materia; listado de derechos de comunidades indígenas y de obligaciones de las autoridades, asignación de presupuesto, derecho a preservar su lengua, perspectiva de género y existencia de leyes secundarias locales), puede elaborarse una categorización de entidades de acuerdo con la profundidad de las medidas en esta materia

<sup>26</sup> Se trata de una estimación en la que únicamente se consideran los diputados electos en distritos electorales uninominales federales, aunque por supuesto también pudieron registrarse candidatos indígenas en listas plurinominales sin obligación expresa para partidos políticos, que eventualmente alcanzaron un lugar en la cámara baja.

establecidas en sus constituciones. En tal sentido se encuentra que 13 entidades federativas tienen una profunda constitucionalización de disposiciones en materia de derechos y cultura indígenas, tomando como medida la reforma de 2001; por su parte, ocho estados de la república cuentan con un nivel medio en este particular; el mismo número de estados tiene una constitucionalización escasa, mientras que tres estados no han incluido este tema en sus cartas magnas locales. Dado lo anterior, emprender mayores acciones en ciertas entidades federativas se hace necesario para hacer valer lo que se establece sobre derechos y cultura indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Figura 2. Categorización de entidades federativas con base en la profundidad de disposiciones establecidas constitucionalmente en materia de derechos y cultura indígenas en constituciones locales. Fuente: elaboración propia con base en información extraída de constituciones estatales.

Categoría de constitucionalización	Entidades federativas
Profunda	Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo, Campeche, Puebla, San Luis Potosí, Michoacán, Morelos, Ciudad de México, Sinaloa, Jalisco.
Media	Yucatán, Veracruz, Nayarit, Chihuahua, Tabasco, Sonora, Nuevo León, Coahuila.
Escasa	Tlaxcala, México, Durango, Querétaro, Baja California Sur, Baja California, Colima, Guanajuato.
Nula*	Zacatecas, Aguascalientes, Tamaulipas.

\*Aguascalientes y Zacatecas no cuentan con disposiciones en materia de derechos y cultura indígenas establecidas constitucionalmente; sin embargo, han promulgado leyes secundarias al respecto.

En el análisis anterior se observa también que en más de dos terceras partes de los municipios que conforman el país existen localidades indígenas que pueden integrarse al andamiaje institucional mediante algún mecanismo establecido en los distintos ordenamientos legales; sin embargo, muchas de esas comunidades aún no hacen efectivo su derecho a participar en la toma de decisiones que les afectan directamente. Por lo anterior, se hace importante la labor de los institutos electorales locales en la identificación de esas comunidades y la consulta que realicen para conocer y promover las formas de organización interna de las mismas y que, con ello,

se pueda dar cumplimiento a lo establecido en los marcos constitucionales federal y locales. Igual de relevantes son las acciones de la sociedad civil para fomentar la organización interna de las comunidades y, por supuesto, las acciones legales que se lleven a cabo en favor del reconocimiento de esas formas de organización, tal y como se hizo en Cherán y Tequisquiapan, por ejemplo. Lo anterior sin duda imprime vitalidad a la vida pública y democrática de las distintas regiones del país y fomenta el involucramiento de la ciudadanía en asuntos que nos atañen a todos; muestra de ello es el impacto que esto ha tenido en la participación electoral, ya que se ha demostrado que de 2006 a 2018 ha habido crecimiento en el porcentaje de participación en elecciones federales en lugares ubicados dentro de distritos con alta proporción de hablantes de lenguas indígenas (Alejandre, 2020).

Por último, y considerando el precepto constitucional que establece que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones”, para las próximas distritaciones será necesario que se considere la autoadscripción y no la lengua como criterio para la construcción de demarcaciones electorales uninominales federales y locales. Dadas las diferencias registradas entre uno y otro criterio, seguramente aumentará el número de distritos indígenas, pero también, la participación en elecciones en estas demarcaciones, tal y como ha ocurrido de 2006 a 2018; por tanto, igualmente se fortalecerá el sistema electoral confiable que en ya más de cuatro décadas hemos venido construyendo.

### Bibliografía

Acuerdo IEEQ/CG/A/018/20 del Consejo General del Instituto Electoral del estado de Querétaro, correspondiente al Dictamen que emite la Comisión de Asuntos Indígenas e Inclusión por cual se somete a consideración de este órgano colegiado la verificación y determinación de la existencia histórica de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas del municipio de Tequis-

- quiapan, Querétaro, en atención a la Sentencia TEEQ-JLD-1/2019.
- Acuerdo INE/CG508/2017 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.
- Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021.
- ALEJANDRE GALAZ, Omar E. (2019), “Del EZLN a Cherán y a la Ciudad de México, cómo antiguas instituciones Aztecas están remodelando la Democracia Mexicana”, ponencia presentada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 31 de julio al 3 de agosto, en Monterrey, Nuevo León.
- \_\_\_\_\_ (2020), “Entre el reconocimiento de sistemas normativos internos y la distritación electoral para el ejercicio de derechos políticos y del voto en las comunidades indígenas: retos para una integración ¿sin partidos políticos?”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (2016), *De la “vieja” a la “nueva” justicia indígena. Transformaciones y continuidades en las justicias indígenas en Michoacán*, México, UAM-I / Ediciones del Lirio.
- BELMONTE LOZANO, Juan Manuel (2021), “A veinte años de la reforma constitucional de 2001 sobre derechos y cultura indígena en México: un análisis a la luz del convenio 169 de la OIT”, *Revista Internacional De Pensamiento Político*, núm. 15, pp. 305-322.
- COMANDANCIA GENERAL DEL EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL (2005) *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*, 30 de junio.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (2005), “Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca”, en Miguel Alejandro López Olvera y Diego Cienfuegos Salgado (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, México, IJ-UNAM355-374.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2010), *Legislación y derechos indígenas en México*, México, CEDRSSA / H. Cámara de Diputados.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (2009), *Mexican Electoral Districting*, México, INE.
- \_\_\_\_\_ (2019), *La agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México*, México, INE / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (2019), *Memoria de la Distritación Electoral Nacional*, México, INE.
- OLVERA JIMÉNEZ, Isidro (2002), “Constituciones estatales y derechos indígenas”, en Jorge Alberto González Galván (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, IJ-UNAM, pp. 165-182.
- PENICHE MORENO, Paola (2007), *Ámbitos del parentesco. La sociedad maya en tiempos de la colonia*, México, CIESAS.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN (2022), *Protocolo general de actuación del gobierno del estado de Michoacán, para la transición de las comunidades indígenas hacia el autogobierno y el ejercicio del Presupuesto Directo*, Morelia, Gobierno de Michoacán.
- SENTENCIA SUP-JDC-9167/2011. Actor: Rosalva Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.
- SENTENCIA SUP-JDC-1865/2015. Actor: Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza. Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo.
- SERRANO CANETO, Enrique (coord.), (2006), *Regiones indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SONNLEITNER, Willibald (2013), *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- VENTURA PATIÑO, María del Carmen (2021), “Desafíos de los gobiernos comunales en Michoacán. Presupuestos directos en la era de la judicialización de los derechos indígenas”, *Revista NuestrAmérica*, vol. 9, núm. 17.