

# Acciones afirmativas y representación indígena en Puebla

Fabiola Coutiño Osorio  
Blanca Yaquelin Zenteno Trejo  
Alicia Hernández de Gante





# **Acciones afirmativas y representación indígena en Puebla**

---

Fabiola Coutiño Osorio  
Blanca Yaquelin Zenteno Trejo  
Alicia Hernández de Gante



# Acciones afirmativas y representación indígena en Puebla

---

Fabiola Coutiño Osorio  
Blanca Yaquelin Zenteno Trejo  
Alicia Hernández de Gante

Las opiniones vertidas en el presente documento son responsabilidad única de las y los autores,  
y no representa la postura de la institución que edita.

*Acciones afirmativas y representación indígena en Puebla*

**Blanca Yaquelin Zenteno Trejo**  
**Fabiola Coutiño Osorio**  
*Coordinadores*

**Blanca Yaquelin Zenteno Trejo**  
**Fabiola Coutiño Osorio**  
**Alicia Hernández de Gante**  
*Autores*

**Eduardo Jáuregui Sainz de Rozas**  
**Edyta Markuszewska**  
*Corrección de estilo*

**Laura Alejandra Fernández Gutiérrez**  
*Diseño editorial y de portada*

*Primera edición, México, 2024*

**Sergio Salomón Céspedes Peregrina**  
*Gobernador Constitucional del Estado de Puebla*

**Javier Aquino Limón**  
*Secretario de Gobernación del Estado de Puebla*

**Gabriela Bonilla Parada**  
*Presidenta del Sistema Estatal para el  
Desarrollo Integral de la Familia*

**Charbel Jorge Estefan Chidiac**  
*Secretario de Educación del Estado de Puebla*

**Edgar Valentín Garmendía de los Santos**  
*Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del  
H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla*

**María Belinda Aguilar Díaz**  
*Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla*

**Victoriano Gabriel Covarrubias Salvatori**  
*Director General del Consejo de Ciencia y Tecnología  
del Estado de Puebla*

**Luis Gerardo Aguirre Rodríguez**  
*Editor Jefe del Área de Publicaciones*

**María Ixel Hernández Hernández**  
*Editora del Área de Publicaciones*

*Publicado por el Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Puebla  
(CONCYTEP)  
B Poniente de La 16 de Sept. 4511,  
Col. Huexotitla, 72534. Puebla, Pue.*

**ISBN: 978-607-8963-31-7**

**CÓDIGO IDENTIFICADOR CONCYTEP: C-L-2024-07-40**

La información contenida en este documento puede ser reproducida total o parcialmente por cualquier medio, indicando los créditos y las fuentes de origen respectivas.

Esta obra para ser publicada fue dictaminada bajo la modalidad de pares a doble ciego por expertos en la materia.

# ÍNDICE

|                        |   |
|------------------------|---|
| I. Introducción .....  | 1 |
| CAPÍTULO PRIMERO ..... | 4 |

## ***Derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en el Derecho Internacional..... 4***

|                                                                                                                                          |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1 Nota preliminar .....                                                                                                                | 4  |
| 1.2 Derechos humanos y diversidad en el contexto de los derechos<br>de las personas, pueblos y comunidades indígenas u originarias ..... | 7  |
| 1.3 Derechos y libertades fundamentales para “todos” .....                                                                               | 17 |
| 1.4 Documentos fundacionales de los derechos humanos en el derecho<br>internacional contemporáneo .....                                  | 27 |
| 1.5 Instrumentos específicos sobre derechos de las personas, pueblos y<br>comunidades indígenas u originarias .....                      | 34 |
| 1.6 Instrumentos específicos sobre no discriminación .....                                                                               | 67 |
| 1.7 Otros acuerdos que hacen referencia a las personas, pueblos y<br>comunidades indígenas .....                                         | 77 |

|                        |    |
|------------------------|----|
| CAPÍTULO SEGUNDO ..... | 81 |
|------------------------|----|

## ***De los derechos políticos a las acciones afirmativas a favor de las personas indígenas..... 81***

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.1 Evolución de los derechos políticos en México.....                                                                   | 81  |
| 2.2 Ciudadanía: aproximación conceptual .....                                                                            | 89  |
| 2.3 Ejercicio de la ciudadanía en el México contemporáneo.....                                                           | 100 |
| 2.4 Democracia y representación política inclusiva .....                                                                 | 104 |
| 2.5 Democracia participativa y participación ciudadana en México.....                                                    | 114 |
| 2.6 Ejercicios ciudadanos de democracia participativa .....                                                              | 132 |
| 2.7 Derechos políticos indígenas y democracia participativa:<br>principios y derechos de las culturas minoritarias ..... | 137 |
| 2.8 Acciones afirmativas: origen y fundamentación .....                                                                  | 147 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| CAPÍTULO TERCERO ..... | 158 |
|------------------------|-----|

***Representación política indígena en el poder legislativo en Puebla ..... 158***

|                                                                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.1 Sociedad diferenciada: ciudadanía y representación en México<br>y en Puebla.....                                                                        | 158 |
| 3.2 Representación política en la etapa colonial.....                                                                                                       | 160 |
| 3.3 Ciudadanía y representación en el periodo postindependentista .....                                                                                     | 163 |
| 3.5 Acciones afirmativas y legislación en materia indígena en México .....                                                                                  | 192 |
| 3.6 Jurisprudencia y sentencias del Tribunal Electoral Poder Judicial<br>de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....              | 195 |
| 3.7 Sistema electoral y población indígena en Puebla.....                                                                                                   | 202 |
| 3.8 Proceso electoral de 2020-2021: un análisis de aplicación de los<br>criterios para la representación indígena en distritos<br>federales en Puebla ..... | 214 |
| 3.9 Representación indígena legislativa y acciones afirmativas:<br>una propuesta .....                                                                      | 232 |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| II. Conclusiones..... | 235 |
|-----------------------|-----|

|                        |     |
|------------------------|-----|
| III. Bibliografía..... | 238 |
|------------------------|-----|

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| IV. Lista de siglas..... | 263 |
|--------------------------|-----|

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| V. Índice de tablas y figuras ..... | 266 |
|-------------------------------------|-----|

|                  |     |
|------------------|-----|
| VI. Anexos ..... | 268 |
|------------------|-----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| VII. Acerca de las autoras..... | 275 |
|---------------------------------|-----|

## I. INTRODUCCIÓN

Las acciones afirmativas son mecanismos que impulsan el ejercicio pleno de los derechos humanos, pues aunque existe un amplio acervo de normas internacionales, nacionales, regionales y estatales, cuyo objetivo es que cualquier persona, de cualquier condición, pueda ejercer los mismos derechos y libertades que todas y todos los demás, la realidad demuestra la vulnerabilidad que diversos sectores sociales enfrentan día con día; de ahí la importancia que tienen estos mecanismos que se crean precisamente para garantizar que lo que está plasmado en las leyes se lleve a la práctica por las personas indígenas, afrodescendientes, migrantes, de diversidad sexual, etc..

Por ende, las acciones afirmativas en materia indígena representan un paso en el proceso de normalización del ejercicio de los derechos humanos de todas las personas en México, en el entendido de que no basta que los derechos y libertades estén enunciados en las normativas de cualquier nivel. Esto explica, a su vez, el relevante papel que desempeñan las instituciones como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Nacional Electoral, así como los tribunales electorales y los organismos electorales de los estados, al ser autoridades que tienen en sus manos la facultad de generar las condiciones para que los derechos políticos, como parte de los

derechos humanos, puedan ser ejercidos, entre ellos, el derecho a la representación, que ha sido una constante demanda de los pueblos originarios.

La representación política da cuenta del vínculo que existe entre los individuos que conforman los sectores sociales y el Estado. El que un sector cuente con representantes en los órganos tomadores de decisiones le da visibilidad y es la oportunidad para que sus demandas sean escuchadas; por tanto, el tener la posibilidad de contar con representantes legislativos, es un acto de justicia acorde a los principios democráticos. Además, una nación que ha establecido en su propia constitución su carácter pluricultural, debe ser ejemplo de la observancia de los derechos humanos de los pueblos originarios que durante más de cuatro siglos permanecieron marginados, y aunque en el siglo XX surgieron instrumentos normativos que reconocieron su existencia y confirmaron su importancia, aún existe una deuda pendiente con las personas indígenas y aquellas que pertenecen a otros sectores.

En ese sentido, toma especial relevancia el entramado institucional que se ha construido en materia de derechos humanos de los pueblos originarios, de las comunidades y de las personas indígenas, tema del primer capítulo, en el entendido de que la construcción y publicidad de los derechos humanos (DD. HH.) a partir de 1945 con la Carta de

la ONU, y su desarrollo en los distintos instrumentos normativos internacionales y regionales que permitieron el desarrollo del derecho internacional (DI) Contemporáneo, con un discurso universal e igualitario de los derechos y libertades fundamentales para “todos” con re-afirmaciones y consideraciones de lo que se creyó era merecedor “todo ser humano”. También existe un consenso internacional de que las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas u Originarias (PP-CIO) están incluidas en tal expresión.

Por lo anterior, en esta primera parte se plantea el objetivo de desarrollar los contenidos de los instrumentos universales, internacionales e interamericanos generales de DD. HH. a partir de 1945 al 2018, que afirman, re-afirman, reconocen y protegen los derechos y libertades fundamentales de “todo ser humano”, al ser aspectos que constituyen la base del desarrollo de los instrumentos específicos de los DD. HH., de los PPCIO que reconocen la diversidad cultural (DC) y étnica.

El principio de no discriminación (persona, costumbres, prácticas, derechos, etc.) condena y sanciona la discriminación en todas sus formas, tanto a nivel internacional en 1957 y en las Américas (2007), y que intenta tejer un pluralismo jurídico incluyente de las cosmovisiones indígenas siempre que no sean contrarias al discurso contemporáneo de los DD. HH.. Por tanto, este capítulo con

base en la utilización de una metodología deductiva, descriptiva y reflexiva es la puerta de entrada y contexto para comprender la importancia de las acciones afirmativas, como mecanismos que hacen posible que los pueblos originarios, comunidades y personas indígenas puedan ejercer sus derechos humanos.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis sobre las acciones que se han implementado en México en favor de los pueblos, comunidades indígenas y grupos afro-mexicanos. Para alcanzar tal objetivo, se han generado dos marcos: uno que muestra la evolución de los derechos humanos, particularmente, de los derechos políticos, para lo cual se parte de la calidad jurídica de la ciudadanía, y el siguiente que configura el marco teórico sustentado en la democracia que, como forma de gobierno establecida en el país, ha sido sustento de la evolución de los derechos políticos y de la participación ciudadana. El debate sobre la democracia es robusto, de tal forma que emergen más allá de la democracia representativa y formal, modelos de democracia que permiten formas de participación más directa y deliberativa con mayores espacios jurídico-políticos para los ciudadanos, concretamente, para las comunidades indígenas.

Tanto los pueblos originarios como las comunidades indígenas y los grupos afro-mexicanos que habitan en numerosas re-

giones del país han sido, a lo largo de los siglos, sujetos de discriminación por su raza, origen y lengua; así como los menos favorecidos en sus derechos, libertad e igualdad de oportunidades para su desarrollo personal y comunitario. Estos fenómenos ampliamente reconocidos por el Estado Mexicano, tratan de ser revertidos por las acciones afirmativas, entendidas como los mecanismos legales que tratan de reivindicar las desigualdades en áreas de la vida cotidiana: sociales, económicas, políticas, de género, culturales, etc..

Por lo tanto, este segundo apartado, muestra la reflexión sobre elementos clave de un sistema democrático como son los derechos políticos, la ciudadanía, la representación y las acciones afirmativas; estas últimas como el derecho de ser partícipes de la toma de decisiones que competen a las comunidades, en cuyo eje transversal se encuentra la democracia participativa.

El tercer capítulo expone algunas consideraciones sobre la representación política en la época prehispánica; después se describen los aspectos normativos que determinaron la existencia de una sociedad diferenciada, pues desde los ordenamientos constitucionales del siglo XIX a nivel federal y en el estado de Puebla se establecieron las limitantes para que las personas indígenas pudieran ejercer plenamente sus derechos políticos. Al llegar al siglo XX, se describen

aportaciones del movimiento revolucionario y de la época posrevolucionaria a las causas indígenas, además de la creación del Partido Nacional Revolucionario, que transitó al Partido de la Revolución Mexicana durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, actor político que creó la estructura corporativa de esta fuerza política que aglutinó a todo tipo de organizaciones y líderes.

Se reflexiona sobre la vulnerabilidad y exclusión que enfrentan los pueblos, comunidades y personas indígenas, pese al amplio marco jurídico internacional y nacional que se ha creado para su protección, pues la sería disminución de personas indígenas, así como la reducción del número de hablantes da cuenta de la distancia entre el entramado legal y la realidad que enfrentan.

Se abordan las acciones afirmativas que se generaron para favorecer la representación indígena legislativa a nivel federal y lo que ocurrió en el proceso electoral concurrente de 2021, pues lejos del efecto esperado, la investigación muestra que la mayor parte de las personas que fueron postuladas por su supuesto origen indígena, en realidad no cumplen con los criterios establecidos para comprobarlo, lo cual resta espacios a quienes podrían, a través de una curul, incidir en el mejoramiento de condiciones de sus pueblos o comunidades originarias. De ahí la necesidad de generar criterios más específicos que deberán ser verificados por

la autoridad organizadora de los comicios, pues los partidos políticos aprovechan que son ellos los que tienen la encomienda de verificar los requisitos y, desafortunadamente, se aprovechan de esto para colocar otro tipo de perfiles.

Esta investigación se sustentó en la revisión de los instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes que rigen en materia de derechos humanos en el ámbito internacional; así como los ordenamientos constitucionales y legales a nivel nacional y en el estado de Puebla en información emanada de instituciones creadas ex profeso para la protección de estas comunidades, la revisión de algunos casos y resoluciones de los órganos jurisdiccionales, las resoluciones que en materia de acciones afirmativas ha emitido el Consejo General (CG) del Instituto Nacional Electoral (INE) y los lineamientos que para efecto del proceso electoral concurrente de 2021, dictó el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP).

Aunado a ello, recurrimos a la utilización de tablas y figuras con la intención de que la obra tenga un tinte didáctico.

## CAPÍTULO PRIMERO

### DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN DERECHO INTERNACIONAL

#### *1.1 Nota preliminar*

Hablar de derechos humanos (DD. HH.) requiere reflexión y evaluación constante; en razón, por un lado, de la construcción de una nueva lectura que exige el reconocimiento de derechos emergentes en un mundo complejo y, por el otro, por la gran brecha existente entre el reconocimiento y la observancia por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas (NU)<sup>1</sup> y, para el caso de nuestra región, de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>. Otro conjunto de reflexiones giró en torno a la construcción basada en la igualdad universal y del reconocimiento de la diversidad y el pluralismo de la humanidad, lo que hizo posible la inclusión normativa de las PPCIO en el marco de la Diversidad Cultural (DC) y de la variedad étnica planteada como un reto doble para los Estados, por incluir cosmovisiones en muchas ocasiones complejas para el discurso político

---

1 México es miembro fundador desde el 26 junio 1945 y ratificó la Carta el 7 noviembre 1945. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de 50 países y de conformidad con su Art. 110 entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

2 México se adhirió a la OEA el 5 de mayo de 1948.

y jurídico de la comunidad internacional, que ha intentado conciliar la igualdad universal con la diversidad diferenciada de las minorías étnicas. Esto también propone una nueva lectura de los DD. HH. con un marco conceptual más amplio.

En este sentido, y en el marco de la diversidad, el primer capítulo desarrolla los contenidos de los instrumentos internacionales e interamericanos del DI Contemporáneo, más relevantes vinculantes y no vinculantes, genéricos y específicos de DD. HH. que reconocen y protegen los derechos de todos y los de PPCIO. La primera parte presenta un contexto que retoma la importancia de múltiples conceptos que han tratado de construir y deconstruir discursos en torno a la diversidad y los DD. HH. Algunos de ellos son cultura, cultura indígena, diferencias, diversidad, diversidad cultural, diversidad étnica, diversidad nacional, etnia, etnicidad, identidad, identidad nacional occidental, identidades culturales locales y occidentales, identidad indígena de un pueblo, interculturalidad, interculturalismo, lengua, minorías, pueblos indígenas, multicultural, multiculturalidad, multiculturalismo nación, comunidades, indígenas y no indígenas, pluralidad, pluralismo cultural, pluricultural, pluriculturalidad, pluriethnicidad, plurinacional, plurinacionalidad, poblaciones indígenas, poblaciones tribales y semi tribales, pueblo indígena, raza, reconstrucción cultural, etc.

La segunda parte del capítulo delimita su objeto a un ámbito temporal y material a partir de una narrativa cronológica de los instrumentos internacionales más relevantes para el reconocimiento y protección de los DD. HH. que reconocen los derechos de las PPCIO a partir de 1945, año en que se firmó la Carta de las NU. Esta permitió el desarrollo del DI Contemporáneo de los DD. HH. como normas de conducta de los Estados en sus relaciones mutuas y del cumplimiento de las obligaciones originadas en los tratados y en otras fuentes del DI.

La tercera parte desarrolla el contenido de todos los instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes en cuatro categorías. La primera expone los documentos fundacionales de los DD. HH. en el DI Contemporáneo; la segunda detalla los instrumentos específicos sobre los derechos de la PPCIO bajo el auspicio de las NU y de órganos especializados como la Organización Internacional de Trabajo (OIT); la tercera alude a los instrumentos específicos sobre no discriminación que enfatizan términos como “raza”, “origen nacional”, “identidad indígena o tribal”, “origen étnico”, etc., y la cuarta muestra otros acuerdos que hacen referencia a tres aspectos: los cuidados de los niños y niñas con origen étnico o indígena, la relación entre la diversidad biológica y las comunidades locales e indígenas, y la asistencia a los *pueblos indígenas* en el acceso a la información, justicia y participación ambiental. En la ma-

yoría de estos instrumentos, se hace especial énfasis en los derechos político-electorales.

La exposición del reconocimiento de los DD. HH. en general de “todos” en el ámbito internacional y regional se afirma en cuatro instrumentos fundacionales que marcaron el hito en la historia del DI Contemporáneo, a saber: 1) la Carta de las NU<sup>3</sup>, 2) la Carta de la OEA,<sup>4</sup> 3) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)<sup>5</sup> y 4) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)<sup>6</sup>, suscritas entre 1945 y 1948. Además, la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>7</sup> (CADH) de 1969 que, aunque no es fundacional, sí marcó un hito para el derecho interamericano. También se desarrollan otros instrumentos que dotaron de contenido a los derechos de las PPCIO hasta el 2018.

Tanto en los instrumentos generales como en los específicos, se exigió su observancia

para “todos” sin excepción, con una visión universalista que intentó incluir una diversidad excluida social y normativamente en muchos Estados y se reafirmó que se puede ser diferente y gozar de los mismos derechos y libertades fundamentales. La igualdad y la diversidad contribuyen al libre desarrollo de la personalidad (principio de máximo nivel), que solo puede ser entendida en contexto y acorde a las distintas cosmovisiones de los seres humanos.

Se aclara que, si bien es cierto los cuatro instrumentos fundacionales no fueron los primeros en proclamar derechos y libertades fundamentales para el “hombre”, si intentaron incluir en un discurso universal a todos los seres humanos a partir de 1945 y luego de ir desarrollándose y especificándolos al largo de los años, y dado que el mundo actual es cambiante y complejo, aún falta mucho por hacer y reconocer en favor de la humanidad. Entre los documentos históricos y

---

3 Carta de las Naciones Unidas. Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

4 Carta de la Organización de los Estados Americanos. Firmada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 conforme al artículo 145. [consulta: 21 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/carta.htm>

5 Declaración Universal de los Derechos Humanos. Proclamada por la Asamblea General de la ONU en París, el 10 de diciembre de 1948 mediante la Resolución 217 A (III). [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

6 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 02 de mayo de 1948. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>.

7 Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José de Costa Rica). Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor en el ámbito internacional el 18 de julio de 1978. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf)

acontecimientos que también forman parte de la historia de los DD. HH., pero que no se desarrollan (porque no forman parte del objetivo), figuran: la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776); la independencia de las Trece Colonias de Norteamérica (1776); la Revolución francesa y la promulgación de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789); e incluso algunos aluden a la Carta Magna de 1215; el *Bill of Rights* (1689); etc., así como varias constituciones de distintos países en el mundo, que lo hicieron en razón de las visiones iusnaturalistas o *ius* positivistas de los derechos, pero ninguna de ellas realmente incluía a todos los seres humanos en un plano universal.

Dado que el libro se enfoca en los derechos políticos y el derecho a la representación de las PPCIO, en la exposición de los instrumentos jurídicos del DI Contemporáneo se explican los principios que los sustentan de manera general, es decir, de los DD. HH. para todos, y se destaca en su contenido aquellos artículos o cláusulas que aluden a las PPCIO; y si el instrumento evoca derechos político-electorales, también se enfatizan.

## *1.2 Derechos humanos y diversidad en el contexto de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas u originarias*

El fundamento filosófico y jurídico de los DD. HH. del siglo XIX y las principales líneas doctrinales (legalista, relativista, axiológica, iusnaturalista) del siglo XX ; en las que básicamente se identifican las dos visiones de los derechos del hombre: iusnaturalista o iuspositivista; pretenden explicar y reconocer una serie de derechos del hombre con un lenguaje masculino que predominaba en la época e intentaron colocar a todos los seres humanos en igualdad de condiciones, como lo afirmó la DUDH en 1948, pero en realidad no estaban incluidos “todos”, aunque el propio texto así lo declaró. Hacía falta explícitamente darle nombre a esa expresión, ya que algunos de esos derechos no podían ser ejercidos en realidad por todos. Vale la pena citar a Hernando Pérez Pérez cuando afirma que se desconoció “la diversidad y el pluralismo de la humanidad, propio de los resultados de sus condiciones culturales, ideológicas, étnicas, sociales y económicas”<sup>8</sup>.

Tales condiciones han exigido un replanteamiento a las visiones tradicionales de los DD. HH. y dar entrada a una nueva o nue-

---

8 Pérez Pérez, Tito Hernando, “Enseñanza de los Derechos Humanos en un contexto pluricultural”, *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* [en línea], [s.l.], vol. 29, núm. 98, ene-jun de 2008, p. 171, [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: [EBSCOhost,ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=43749388&lang=es&site=eds-live](https://ebSCOhost.ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=43749388&lang=es&site=eds-live).

vas lecturas en la materia, dadas las actuales circunstancias de evolución y retroceso de la humanidad, evidenciadas por el sufrimiento histórico que han padecido las PP-CIO. A partir del concepto de “diversidad”, se puede plantear la igualdad de derechos (con mínimos y máximos) sin que las distintas cosmovisiones sean un obstáculo. Sin embargo, el término tiene distintas acepciones que van a depender de una postura positiva o negativa, y que a efectos de este libro no se pretende profundizar o debatir sobre la diversidad. Solo se plantea el contexto de la temática central de la contribución académica. Para ello, se recurre a la RAE, que define “diversidad” como “1. f. Variedad, semejanza, diferencia”<sup>9</sup>, de una manera clara, esencial y básica, sin una carga valorativa, enfoque en particular o una crítica al término, es decir, libre de apreciaciones. Esto nos remite a la desemejanza, a la diferencia, a la alteridad como partes constitutivas y como características o manifestaciones del término e incluso necesarias y normales para los seres humanos. Es necesaria y, por lo tanto, hay que aprender a vivir con ella para evitar atrocidades de las que ya ha sido testigo la humanidad a lo largo de su historia.

La diversidad puede ser entendida y practicada como un elemento inherente al ser humano y en su faceta positiva, enriquecedora, como expone Ramos Calderón al concebirla como “una oportunidad que hay que aprovechar para crear una sociedad más tolerante e igualitaria”<sup>10</sup>. En tal sentido, no debería constituir una amenaza, sino que debería convertirse en un elemento básico de los principios de igualdad y fraternidad. Esta es la postura asumida en la Declaración Universal de la Diversidad Cultural (DUDC), que se describe en párrafos *infra* de este capítulo. Pero al ser tan compleja y complicada en su práctica, también en torno a ella se han entretejido muchas ideas de distinción que argumentan la conveniencia e inconveniencia de lo diverso; sin embargo, existe y no se puede negar, es necesaria. Sus aspectos positivos y negativos siempre existirán, son inherentes a la humanidad, por lo que se debe evitar que sea gestadora de segregación, rechazo, desigualdad, discriminación y exclusión<sup>11</sup>.

La comprensión del término “diversidad” se ha estudiado no solo en el ámbito de las ciencias sociales, el derecho, la ciencia política y la sociología, porque transversaliza el quehacer. Al respecto, Madeleine Leinin-

9 Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Actualización 2022. Disponible en: <https://dle.rae.es/diversidad>

10 Ramos Calderón, José Antonio, “Cuando se habla de diversidad ¿de qué se habla? Una respuesta desde el sistema educativo”, *Revista Interamericana de Educación de Adultos* [en línea], [s.l.], vol. 34, no. 1, 2012, p. 78, [consulta: 21 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545090006>

11 *Ídem*, p. 78.

ger, entre 1950 y 1960, desarrolló su *teoría de la diversidad y universalidad de los cuidados culturales*. En ella sostuvo que la cultura determina los patrones y estilos de vida de las personas, por tanto, influye en sus acciones y decisiones, así que las personas de culturas diferentes pueden ofrecer información sobre cuál es su mundo, sus conocimientos y prácticas, y orientar sobre la clase de cuidados que desean o necesitan los pacientes, como los cuidados culturales y universales que consideran la totalidad y la perspectiva holística de la vida humana y su existencia a lo largo del tiempo. Además, alude a la variación y a la diferencia que existe entre los significados, modelos, valores, modos de vida o símbolos relacionados con la asistencia, dentro de una colectividad o entre grupos humanos distintos, con el fin de ayudar, apoyar o facilitar medidas asistenciales dirigidas a las personas<sup>12</sup>. Esta teoría es pertinente a efectos de comprender que el ser humano es diverso y diferente por naturaleza, y en razón de estas distinciones, también requiere un trato jurídico que atienda esa diversidad en todos los sentidos.

Al respecto, en el ámbito universal se le confirió el mandato a la UNESCO (entre otros) de “asegurar la preservación y la promoción de la fecunda diversidad de las culturas”. La DUDC, bajo su auspicio, afirmó en 2001 que era necesario el respeto de la diversidad de las culturas, una mayor solidaridad basada en el reconocimiento de esa diversidad en el desarrollo de los intercambios interculturales y la necesidad de crear condiciones para un diálogo renovado entre las culturas y las civilizaciones (preámbulo)<sup>13</sup>.

Aquí toma relevancia el reconocimiento del *pluralismo* que refiere “a distintas posiciones relacionadas entre sí; [...] subyace la idea de que la realidad se compone de muchas “sustancias” distintas, [...] mantiene la idea que hay distintas, conflictivas, pero, al mismo tiempo, verdaderas descripciones del mundo”<sup>14</sup>. En este concepto existen los “otros”, los excluidos históricos, los no occidentales, los diferentes, lo que implica comprender que más allá de un discurso universal contenido en los distintos acuerdos internacionales y regionales; los PPCIO tienen parte en los derechos de la diversidad con la preocupación mundial de que los derechos mínimos sean

---

12 Mairal Buera, Marina, *et al.*, “Madeleine Leininger, artículo monográfico”, *Revista Sanitaria de Investigación* [en línea], [s.l.], vol. II, núm. 4, abril 2021, [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://revistasanitariadeinvestigacion.com/madeleine-leininger-articulo-monografico/>

13 Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Adoptada el 2 de noviembre de 2001 en París, Francia. [consulta: 13 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>

14 Tello, César y Jefferson, Mainardes, “Pluralismos e investigación en política educativa una perspectiva epistemológica”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* [en línea], [s.l.], vol. 20, no. 66, Julio 2015, p. 773, [consulta: 28 de abril de 2023]. Disponible en: EBSCOhost, [ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=ehh&AN=109100900&lang=es&site=ehost-live](https://ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=ehh&AN=109100900&lang=es&site=ehost-live)

obligatorios para todos, y los derechos máximos para aquellos que tradicionalmente han sido excluidos por el mismo discurso de los DD. HH. que tradicionalmente presentó Occidente<sup>15</sup>.

Cuando se habla de DD. HH. de las PPCIO es inevitable negar la existencia e importancia de términos como cultura, cultura indígena, diferencias, diversidad cultural, diversidad étnica, diversidad nacional, etnia, etnicidad, identidad nacional occidental, identidades culturales locales y occidentales, identidad indígena de un pueblo, interculturalidad, interculturalismo, lengua, mestizos, minorías, pueblos indígenas, multicultural, multiculturalidad, multiculturalismo, nación, pueblos, comunidades, indígenas y no indígenas, pluralidad, pluralismo cultural, pluricultural, pluriculturalidad, pluriethnicidad, plurinacional plurinacionalidad, poblaciones indígenas, poblaciones tribales y semitribales, pueblo indígena, etc., aspectos que han inspirado múltiples enfoques y explicaciones. En consecuencia, una lista extensa de definiciones y conceptos intentan explicar la “diversidad” en el marco de la complejidad. Todos ellos tienen notoriedad en razón del reconocimiento de las diferencias entre los seres humanos y sus culturas

para reivindicar a las minorías étnicas, sin olvidar sus aportes a la humanidad.

Para entender la diversidad cultural del Estado y sus alcances, es necesaria la aproximación a una definición de *cultura*, que conlleva la compleja definición de que un país sea autodefinido como pluricultural o multicultural, pues la definición de cultura no solo ha cambiado con el tiempo, sino que existen distintas acepciones, y la diversidad cultural comúnmente suele confundirse con pluriculturalidad, multiculturalidad o interculturalidad o con términos como plurinacionalidad y pluriethnicidad; y advierte que bajo el concepto de multiculturalismo se subsumen fenómenos muy distintos entre sí, lo cual implica que se estudien teórica y empíricamente de manera distinta<sup>16</sup>. Pero como esta contribución no tiene por objeto de estudio o análisis estos términos, se recurre a aquellos que han sido generalmente aceptados.

Jorge Chaires, hace referencia a Edward B. Tylor, quien concibe la cultura como “todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridas por el hombre en cuanto miembro de la sociedad”<sup>17</sup> y otros

15 Pérez Pérez, Tito Hernando, “Enseñanza de los Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 175.

16 Chaires, Jorge, “Plurinacionalismo, pluriculturalidad y federalismo en México”, *América Latina Hoy* [en línea], Salamanca España, vol. 88, 2021, p. 106, [consulta: 9 de abril de 2023]. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/25124/26304>

17 Tylor, E. B. (1871). La ciencia de la cultura. JS Kahn (1975). El concepto de cultura. Textos Fundamentales.: Citado

conceptos coincidentes que aluden a la diversidad cultural y la nacional. Jorge Chaires expresa que “la cultura no se edifica en raíces étnicas distintivas, aunque no las niega o desconoce, sino que son tomadas en cuenta para contrastar las diferencias culturales tanto en el ámbito individual como en el comunitario”<sup>18</sup>. En una “nación” se involucran elementos de etnicidad, raza, religión, lengua, un pasado y futuros comunes, en la cultura se involucran valores, tradiciones, creencias y modos de vida, con la peculiaridad de que son adquiridos o asimilados<sup>19</sup>.

La DUDC también aporta una definición de *cultura* cuyos elementos constitutivos se obtuvieron de las conclusiones de la primera *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales* (MONDIACULT) que se llevó a cabo en 1982 en México (recientemente, se realizó del 28 al 30 de septiembre de 2022 en México), de la *Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo* (Nuestra Diversidad Creativa, 1995) y de la *Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo* llevada a cabo en Estocolmo, Suecia en 1998. La definición figura en su preámbulo y reconoce que este término forma parte de los debates sobre identidad, cohesión social, entre otros. Se hace énfasis en que la *cultura* “adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio” (Art. 1º) la definición es la siguiente:

... La cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (preámbulo).

En el plano interamericano, también se ofrece una noción del término cultura, a través del preámbulo de la DADDH que reafirmó: “Es deber del hombre ejercer, mantener y estimular por todos los medios a su alcance la cultura, porque la cultura es la máxima expresión social e histórica del espíritu. Y puesto que la moral y buenas maneras constituyen la floración más noble de la cultura, es deber de todo hombre acatarlas siempre.”

El tejido del concepto cultura viene aparejado de otros conceptos en el contexto de la *diversidad y la cultura*, mismos que también han sido motivo de reflexión por muchos estudiosos en la materia; por ejemplo, María del Mar Bernabé e Isabel Wences exponen que *pluriculturalidad* refiere a “las diversas culturas que conviven en un mismo territorio, es decir, la presencia simultánea de dos o más tendencias ideológicas y grupos socia-

---

en: Chaires, Jorge. “Plurinacionalismo, pluriculturalidad...”, *op. cit.*, p. 106.

18 Chaires, Jorge. “Plurinacionalismo, pluriculturalidad...”, *op. cit.*, p. 107.

19 Ídem.

les que interactúan en una unidad estatal”. Agregan que la *multiculturalidad* “se debe entender como la presencia de diferentes culturas en un mismo territorio, que se limitan a coexistir, pero no a convivir [...] no interactúan necesariamente, sino que prevalece un escenario de segregación y de negación de la convivencia”; respecto al término de *interculturalidad* “lleva al entendimiento «entre» las diferentes culturas que habitan un mismo territorio”, y en relación con el *interculturalismo*, se explica como “un modelo de diversidad cultural en donde los factores esenciales serán la práctica de integración, así como el rechazo a toda discriminación y la promoción de una cultura pública”<sup>20</sup>.

En México, como en muchos otros países, se han autodefinido como pluriculturales, por ejemplo, a la nación mexicana como “única e indivisible”, con una “composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que 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 políticas, o parte de ellas”<sup>21</sup>. Sin embargo, hay que entender, como lo afirma Jorge

Chaires al parafrasear a Bello, que “Las diferencias entre las comunidades étnicas y el mundo occidentalizado no se reducen a cuestiones de raza, religión, pasado histórico o un sistema propio de orden social, sino también implican una cosmovisión muy distinta, que determina la forma de ver y entender la vida”<sup>22</sup>. Es decir, va más allá de la composición humana de un Estado-nación y atiende a las cuestiones sustantivas de sus actores que en muchas ocasiones no se resuelven en el reconocimiento de los DD. HH. desde y a partir del mundo occidental. México, como ya se citó, es una nación autodefinida como *pluricultural*. Ello implica que en ella habitan diferentes expresiones culturales que encajan en los conceptos de *pluriculturalidad*, *multiculturalidad*, *interculturalidad*, y hay posibilidad de relaciones de coexistencia y convivencia.

La autodefinición mexicana y constitucional parece que trae implícita una contradicción al referir a una nación “única e indivisible” con una “composición pluricultural”, cuando lo que existe en realidad es “una identidad nacional occidental por encima de las identidades culturales locales también occidentales, la cual se caracteriza

---

20 Bernabé, M.<sup>a</sup> del M. (2012). “Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente”, *Hekademos*.: Citado en: Chaires, Jorge, “Plurinacionalismo, pluriculturalidad...”, *op. cit.*, p. 107.

21 Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 06-06-2023. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

22 Bello, Á. (2004). “Etnicidad y ciudadanía en América Latina: La acción colectiva de los pueblos indígenas”, CEPAL y Béjar, R.: Citado en: Chaires, Jorge, “Plurinacionalismo, pluriculturalidad...”, *op. cit.*, p. 111.

por el idioma, la religión, la raza mestiza y una estructura jurídico-institucional”<sup>23</sup>. Los términos (pluri-multi e interculturalidad) aplican a “todos” a las PPCIO, como a los que no se autoidentifican o autoadscriben como tales, así como a los mestizos, híbridos, etc.

La nueva lectura de los DD. HH. puede desarrollarse a partir de la importancia y necesidad del reconocimiento de las PPCIO para el desarrollo estatal, regional e internacional de los seres humanos, en el que se incluyan conceptos como “etnia”, “afro”, “diversidad cultural”, “cultura”, “diferencias”, “pueblos”, “naciones”, lo que favorece que los derechos fueran realmente universales, pero no uniformes, debido a que se desarrollan:

... mediante una proliferación de tejidos horizontales, verticales, transversales, y no puede ser vista sin las vinculaciones que le demandan otros conceptos que empiezan a ser visibles en la segunda mitad del siglo XX [...] y otros más que permiten reconocer el conocimiento de lo universal con lo particular, lo homogéneo con lo heterogéneo, la “unidad cultural” de Occidente con la pluralidad cultural de Occidente, la diferencia

con el Oriente y la riqueza de otras formas de pensamiento<sup>24</sup>.

No existe una sola cultura, valores y principios únicos, ni entre los mestizos, híbridos ni en los pueblos y comunidades indígenas u originarias. Por tanto, se requiere ampliar las formas de ver la vida, los discursos, las prácticas de otros sectores y actores sociales que tradicionalmente eran vistos como grupos pasivos. Es necesario reconocer las diferencias en un marco de respeto, para deslegitimar por completo el discurso igualitario y uniforme, y dar paso a discursos de la diferencia y la exclusión en sociedades pluriculturales.

El mundo está compuesto por culturas “incontables” e incluso “imperceptibles” por su propio aislamiento y exclusión; donde una nación, como parte de la “muestra”, es tan compleja debido su propia composición cultural que resulta incomprensible y olvidada en el discurso de “única e indivisible” (para el caso de México). Chaires afirma que “un país plurinacional es por esencia pluricultural y multicultural, pero un país con diversidad cultural no es necesariamente plurinacional.”<sup>25</sup> Comenta que distinguir “la diversidad cultural de un país, resulta esencial para la construcción del andamiaje constitucional de reparto de competencias

23 Chaires, Jorge, “Plurinacionalismo, pluriculturalidad...”, *op. cit.*, p. 107.

24 Pérez Pérez, Tito Hernando, *op. cit.*, p. 171.

25 Chaires, Jorge, *op. cit.*, p. 106.

no solo como reconocimiento de distintas expresiones culturales, sino también para viabilizar la integración institucional dentro de la diversidad”<sup>26</sup>.

La reconstrucción cultural de los DD. HH. plantea algunos problemas vinculados a sus estándares mínimos y absolutos. Entre ellos, ¿cuáles son los denominadores comunes más bajos? Es así como Santos de Sousa, parafraseado por Hernando Pérez Pérez, define a los DD. HH. como “... un esperanto político, que la política cosmopolita debe transformar en una red de lenguajes nativos mutuamente inteligibles. Las condiciones para tal transformación son las siguientes: personalidades transnacionales, reconstrucción intercultural y el sistema mundial como un campo único de derechos humanos”<sup>27</sup>

Se habla mucho de la complejidad de las sociedades y sus logros, aunque también es necesario hablar de los retrocesos, y de que no todo lo reconocido en los instrumentos estatales, regionales e internacionales ha ayudado al ser humano al progreso en todos los sentidos. Aunque este libro no tiene como finalidad abordar y profundizar la diversidad, esta se retoma para dar contexto a la temática de los DD. HH. de las PPCIO, en particular de los derechos político-electorales.

Las dos Cartas y la DUDH dan cuenta de la lucha por la universalidad de los DD. HH. y libertades fundamentales y trataron, a partir de 1945, de homogeneizar el discurso moderno de su universalidad, independencia, indivisibilidad, progresividad, etc. Actualmente, mediante la Iniciativa DUDH 75, se ha exigido repensar y ajustar a las nuevas cosmovisiones, y/o incluso, al retroceso cultural, social, económico y político de las personas, pueblos, comunidades, indígenas y no indígenas, etc.

En la visión iusnaturalista se concibe al individuo libre e igual a todos los demás hombres, pero cuál sería el fundamento cognoscitivo de que esto fuera universal y no estuviera sujeto a las particularidades o relatividades de determinado contexto. La modernidad actual no ha dado respuesta, no se ha podido conciliar lo universal (unidad de la razón) con lo particular o las particularidades, lo cual sería la categoría intermedia que sostiene Pérez: “lograr una universalización que respete las diferencias de los hombres, mujeres y las culturas, y en la cual al mismo tiempo se pueda lograr una igualdad posible, en un mundo intercultural viable”<sup>28</sup> y que no invalide ningún discurso en materia de DD. HH., de manera especial el presentado por las NU, la OEA, la OIT, la UNES-

---

26 *Ídem.*

27 Santos de Sousa, B. (1998) *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA).: Citado en: Pérez Pérez, Tito Hernando, “Enseñanza de los Derechos Humanos...”, *op. cit.*, p. 172.

28 Pérez Pérez, Tito Hernando, *op. cit.*, p. 172.

CO, los propios Estados que están obligados mediante el DI u otra fuente, etc.

México, como muchos otros países en el mundo y en nuestra región (Perú, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, etc.), está conformado por poblaciones pluriculturales (socialmente y jurídicamente reconocidas como tales), es decir, por PPCIO que no solo poseen *elementos específicos o particulares* que explican, orientan, rigen, norman y sancionan su mundo propio (cosmovisiones indígenas), sino también por personas mestizas, híbridas, etc., algunas de ellas con *visiones universales* que les permiten afianzar su propia identidad cultural, acceder a otras culturas, y a desarrollar habilidades universales a partir del reconocimiento de la diversidad, la desigualdad, la diferencia entre seres humanos, así como el reconocimiento del pluralismo y de sus conflictos culturales<sup>29</sup>, como efectos y causas. Así, la coexistencia de los múltiples actores sociales que los integran podría ayudar a un desarrollo entre los pueblos que históricamente han sido excluidos, en un acto democrático en el que todos tengan cabida y se fomente el respeto entre ellos.

La convergencia de los derechos de corte liberal y, por qué no decirlo, los de corte tradicional, deben ser respetados en un mundo que se manifiesta y considera cada vez más

diverso, sin excluir a los pueblos y comunidades indígenas de esa diversidad *in situ*. El tema de los DD. HH. no puede ser ajeno a la evolución de la sociedad y a una nueva lectura de la misma. Esta perspectiva permite ver los distintos matices que nos identifican como diferentes, desde la forma de pensar y del actuar cotidiano, para construir identidades propias y colectivas con un discurso de los derechos liberales que en ocasiones intenta enterrar el discurso tradicional. Se desconoce “al otro” como diferente, como distinto y de ahí surgen los grandes conflictos y actos atroces de la humanidad.

Hay una diversidad cultural y étnica regida por un pluralismo jurídico local, regional e internacional que reconoce a las minorías étnicas y las coloca en contexto y a otras formas de interpretación de sus derechos que contraponen las nuevas narrativas enfocadas en el tema de las diferencias culturales, como PPCIO históricamente excluidas. Por eso es necesario cultivar la comprensión del mundo de una persona o una sociedad y de los otros mundos como diferentes<sup>30</sup>. Las lecturas interculturales deben reconocer derechos que paguen la deuda social que la humanidad tiene con ellas y contribuyan al libre desarrollo de su personalidad, con la defensa y protección de las costumbres, leyes y manifestaciones culturales de las mi-

---

29 *Ídem.*

30 Pérez Pérez, Tito Hernando, *op. cit.*, p. 174.

norías étnicas, para reivindicar y pensar una nueva enseñanza de los DD. HH.

Es importante acudir a las PPCIO como referentes para entender sus costumbres, culturas y el tratamiento de los derechos. La búsqueda de las ciudadanías universales y su cohabitación será el reto de los nuevos enfoques de los derechos frente a una sociedad día a día más dinámica y compleja<sup>31</sup>.

Los 300 años del discurso de DD. HH no han sido suficiente para erradicar la violencia y las atrocidades que han vivido las PPCIO. La teoría tradicional de los derechos no evitó las dos guerras mundiales, el holocausto, la actual guerra en Ucrania, etc., por eso surgió la Carta de las NU y el DI Contemporáneo. A lo largo de la historia, se han cometido los más grandes abusos e injusticias (Occidente ha sido testigo).

En el ámbito de la normativa internacional, en 2001 la DUDC aportó un conjunto de afirmaciones, reafirmaciones, conceptos, definiciones, etc. en torno a la *diversidad cultural* (DC), la cual representa un abanico de opciones para todos y es una fuente de desarrollo en varios sentidos, económico, intelectual, afectivo, espiritual, etc. De su lectura, se puede observar que su enfoque respecto del tópico de diversidad se ve como algo positivo, enriquecedor, como una posibilidad para

ejercitar la tolerancia y la igualdad de derechos, el reconocimiento y aceptación ante las distinciones y desigualdades.

En ella se observan conceptos como *identidad* y *pluralismo cultural* que forman parte del patrimonio común de la humanidad y de los elementos de desarrollo. La *originalidad* y *pluralidad* de las identidades se manifiestan en la diversidad y características de los grupos y sociedades como componentes de la humanidad. La DC es imprescindible para el género humano, así como lo es la diversidad biológica para los organismos vivos y constituye un patrimonio común de la humanidad. Se requiere su consolidación en provecho de las generaciones presentes y futuras. La necesidad de garantizar interacciones de convivencia armoniosas surge (entre otras) por el aumento de la diversificación de las personas con identidades culturales “plurales, variadas y dinámicas” a fin de lograr la cohesión social.

La DUDC afirma que el “pluralismo cultural, constituye la respuesta política a la diversidad cultural. Inseparable de un contexto democrático, el pluralismo cultural es propicio para los intercambios culturales y el desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública” (artículos 3.º, 1.º y 2.º).

---

31 *Ídem*, p. 176.

La DUDC vincula a la DC con los DD. HH. y las libertades fundamentales, ya que estos deben defenderlas y garantizarse como imperativo ético intrínseco a la dignidad de la persona humana. La DUDC enfatiza en su Art. 4.º este respeto y garantía de manera especial a las *minorías y los pueblos indígenas* reconocidos en distintos instrumentos del DI. Entre estos derechos, figuran los *derechos culturales* “universales, indisociables e interdependientes”, los cuales son marco propicio y están consagrados en la DUDH (Art. 27) y el PIDESC (artículos 13 y 15) para el desarrollo de una *diversidad creativa* de ser expresada y difundida (libre expresión y circulación de las ideas mediante la palabra o imagen) en la lengua deseada o en la materna. Todas las culturas tienen derecho a expresarse y darse a conocer. Existe el pluralismo en los medios de comunicación, el plurilingüismo, la igualdad de accesos a las expresiones artísticas, científicas y tecnológicas. Garantizar una educación que respete la identidad cultural de cada persona, con el derecho a participar y practicar la vida cultural elegida en los límites de los DD. HH. y libertades fundamentales (artículos 4.º, 5.º y 6.º).

La DUDC también construye un vínculo entre la DC y la “diversidad creativa”. En ella se afirma que “toda creación tiene sus orígenes en las tradiciones culturales, pero se desarrolla plenamente en contacto con otras culturas”, y por este motivo “el patrimonio

en todas sus formas debe ser preservado, re-  
alzado y transmitido a las generaciones fu-  
turas como testimonio de la experiencia y de  
las aspiraciones humanas, a fin de nutrir la  
creatividad en toda su diversidad e inspirar  
un verdadero diálogo entre las culturas”. El  
patrimonio cultural es fuente de creativi-  
dad. Es aquí donde se expresa la diversidad  
de la oferta creativa, y es necesario un justo  
reconocimiento a los artistas y las garantías  
a sus derechos de autor mediante políticas  
culturales que aseguren la libre circulación  
de las ideas y obras (artículos 7.º, 8.º y 9.º).

### ***1.3 Derechos y libertades fundamentales para “todos”***

Las dos Cartas, la DUDH y la DADDH, esta-  
blecieron las bases para la creación de otros  
instrumentos internacionales e interameri-  
canos en materia de DD. HH. generales y es-  
pecíficos suscritos desde 1945 (vinculantes y  
no vinculantes). Todos ellos reafirman el va-  
lor de la persona humana, enfatizan que to-  
dos los seres humanos nacen libres e iguales  
en dignidad y derechos, es decir, “todos los  
seres humanos tienen derecho a...” derechos  
fundamentales y esenciales; en este tenor,  
los Estados tienen la obligación de respec-  
tarlos conforme a los principios de la moral  
universal y, aunque en muchos de ellos es  
manifiesto el lenguaje masculino (derechos  
del hombre), hay un consenso de que se in-  
cluyen a todos, como se ha afirmado en dis-  
tintos preámbulos el “respeto universal a los

derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” sin discriminación.

En ellos, se identificaron expresiones para incluir (por lo menos en el texto) a “todos” los “seres humanos”, por ejemplo: “toda persona”, “todo individuo”, “todo ser humano”, “todos los pueblos tienen el derecho a...”, “todos los seres humanos tienen derecho a...”, “todos son iguales”, “todos tienen derecho a...”, “derecho de todos y sin distinción por ningún motivo”, “familia humana”, “todo ser humano tiene personalidad jurídica”. La DADH a sus efectos precisa que “persona” es todo ser humano (Párrafo 1,º del Art. 1,º).

Ello incluye a las PPCIO al reafirmar: “los pueblos tienen un derecho inalienable a...”, “respetar los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas”, “respeto a la cultura de los pueblos respectivos”, “especial atención a los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas”, “a la mujer en las zonas rurales”, “a las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena”, “a los trabajadores rurales”, “a la mujer en zonas rurales”, “los derechos y libertades reconocidos en ella se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas”. Tienen “derecho a la integración gradual a la colectividad/comunidad nacional”, “derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos”, “derecho a no ser sometidos a una

asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura”, “derecho al desarrollo y progreso como comunidad”, “respecto a su derecho consuetudinario”, “respecto a sus propias costumbres e instituciones”, etc.

También evidencia que no hay cabida a excepciones, es decir, no se aceptan exclusiones en razón de su “identidad cultural”, “ascendencia nacional”, “color”, “condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona”, “condición social”, “credo”, “género”, “identidad indígena o tribal”, “idioma”, “existencia de un odio racial”, “lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país o que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan”, “linaje”, “nacionalidad”, “opinión política”, “origen cultural”, “origen étnico”, “origen indígena”, “origen lingüístico”, “origen nacional”, “origen social”, “raza”, “religión”, “sexo”, “etnia” “descendencia de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica perteneciente al país en la época de la conquista o durante la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más conforme a las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época, que a las instituciones de la nación a la que pertenecen”, etc.

O en razón de su pertenencia a “un pueblo”, “un grupo”, “una comunidad”, “ciertos/ diversos grupos raciales o étnicos”, “colec-

tividades nacionales”, “comunidades indígenas”, “comunidades locales”, “grupos étnicos”, “grupos nacionales”, “grupos raciales”, “grupos religiosos”, “grupos”, “miembro de grupo”, “miembros de las minorías nacionales”, “miembros de minorías”, “minorías étnicas”, “minorías lingüísticas”, “minorías nacionales”, “minorías religiosas”, “poblaciones indígenas”, “pueblo dependiente en todos los sentidos”, “pueblo indígena”, “pueblo tribal en países independientes”, “religión”, “una etnia”, “países y pueblos”, “países y pueblos coloniales”, “una población del campo o comunal”, “poblaciones tribales o semi tribales en los países independientes”, “territorios bajo administración fiduciaria”, “territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno”, etc.

Cualquier excepción o discriminación es inaceptable. Ello incluye que las “ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado origen étnico” son científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas. En tal sentido, se debe luchar porque sean *libres de toda forma de discriminación*, “toda o cualquier distinción, exclusión y preferencia,” “restricción” y de “todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos. Las PP-CIO deben estar en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional y gozar plenamente de los derechos humanos y

libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Por lo tanto, “no deben desconocerse”, “ni negarse”, “a ninguno”, “a nadie”, etc. Todos estos términos y expresiones dejan claro que ninguna persona, pueblo o comunidad debe ser sujeto de ningún tipo o forma de discriminación. Todo ser humano tiene personalidad jurídica, en consecuencia, debe tener un recurso efectivo para ampararse contra cualquier acto que viole sus derechos, tanto en el marco del DI como en el derecho de sede interna.

Distintos instrumentos regionales e internacionales (que se explican *infra* de este capítulo) han reconocido y reafirmado derechos en torno a la *diversidad e identidad cultural* y, de manera específica, a la indígena. Algunos de esos reconocimientos se observan en las expresiones: “es derecho de todos los pueblos a *ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes* y a ser respetados como tales”, “a no ser discriminados en razón de su *cultura, identidad, y modos de vida diferenciados*”, “tienen derecho a que la dignidad y *diversidad* de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública”, “tienen derecho a la *autoidentificación como pueblos indígenas* y a que lo hagan de manera individual o colectiva”, “todos los pueblos *contribuyen a la diversidad* y riqueza de las civilizaciones y culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad”, etc.

Distintos instrumentos bajo el auspicio de las NU, la OEA y organismos especializados, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las NU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), etc., dejan clara la necesidad de reconocer y proteger los DD. HH. para todos y, en especial, para las PPCIO. La OIT fue la primera organización, vía convenio internacional, en ocuparse de los pueblos indígenas (como se observa en los siguientes apartados).

La Tabla 1 presenta los principales instrumentos jurídicos vinculantes (cartas, convenciones, convenios, acuerdos y pactos) y no vinculantes (declaraciones) que refieren a los DD. HH., tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano, en general y por orden cronológico. Varios de ellos refieren expresamente que los derechos son proclamados para “todos”, por tanto, aplican a las PPCIO, por ser de carácter general, pero hay otros que son específicos. En algunos de ellos se hace especial énfasis a los derechos políticos y el derecho a la representación.

Tabla 1

*Instrumentos de DI en orden cronológico (generales y específicos) relevantes sobre DD. HH. o que contienen referencias a las PPCIO*

|             |                                                                                                                                                                             |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1945</b> | Carta de las NU.                                                                                                                                                            |
| <b>1948</b> | Carta de la OEA.                                                                                                                                                            |
| <b>1948</b> | La DUDH.                                                                                                                                                                    |
| <b>1948</b> | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.                                                                                                                 |
| <b>1957</b> | Convenio No. 107 de la OIT relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes. |
| <b>1958</b> | Convenio No. 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.                                                                                   |
| <b>1960</b> | Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada por la Unesco.                                                            |
| <b>1960</b> | Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.                                                                                       |
| <b>1963</b> | Declaración de las NU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.                                                                                    |
| <b>1965</b> | Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.                                                                                 |
| <b>1966</b> | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).                                                                                                                |
| <b>1966</b> | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).                                                                                                 |

|             |                                                                                                        |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1967</b> | Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.                                 |
| <b>1969</b> | Convención Americana de Derechos Humanos.                                                              |
| <b>1979</b> | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).         |
| <b>1989</b> | Convención sobre los Derechos del Niño.                                                                |
| <b>1989</b> | Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.                |
| <b>1992</b> | Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB).                                                        |
| <b>2004</b> | Directrices Akwé Kon (Directrices CDB).                                                                |
| <b>2007</b> | Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.                                     |
| <b>2014</b> | Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas.                               |
| <b>2015</b> | Acuerdo de París derivado de la Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992. |
| <b>2016</b> | Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.                                     |
| <b>2018</b> | Acuerdo de Escazú.                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta el contenido genérico de estos instrumentos. En los siguientes subapartados se desarrollarán a detalle.

En 1957, el *Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes (1957)*<sup>32</sup>, conocido como Convenio No. 107 de la OIT o Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, aunque ya no está en vigor para México, pero sí para otros países (ver desarrollo de este Convenio Internacional en los siguientes subapartados), fue el primer acuerdo internacional bajo el auspicio de la OIT que adoptó “diversas proposiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes” (preámbulo); en su preámbulo hace referencia a la Declaración de Filadelfia, en la que se afirma que “todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”. Se consideró una integración gradual a las colectividades nacionales para protegerlas y beneficiarse plenamente de los derechos y oportunidades que gozaban otros elementos de la población, para mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

32 Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 26 de junio de 1957. Entró en vigor el 02 de junio de 1959. [consulta: 22 de abril de 2023]. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107)

En 1958, el *Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958)*<sup>33</sup>, conocido como Convenio No. 111 de la OIT o Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, toma como referencia la Declaración de Filadelfia y acentúa en su preámbulo que “la discriminación constituye una violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.

En 1960, la UNESCO adoptó la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*<sup>34</sup>. En ella se recuerda que la DUDH proclama el derecho de todas las personas a la educación en igualdad de posibilidades. Afirma el principio de que no deben establecerse discriminaciones en esta esfera, ya que constituyen una violación a los derechos proclamados en la DUDH. Se insta al debido respeto a la diversidad de sistemas educativos nacionales. En

ella se define “discriminación” e incluye términos como “origen nacional” y “grupo”.

En 1960, se resalta la necesidad de enfocarse en la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, lo que se acuerda en la *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales*<sup>35</sup> para hacer realidad el principio de *igualdad de las naciones grandes y pequeñas*, y la elevación del nivel de vida dentro del concepto más amplio de la libertad y el respeto universal del principio de “libre determinación de todos los pueblos” en razón de que todos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional.

En 1963, la *Declaración de las NU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*<sup>36</sup> reafirma en el preámbulo el “principio de dignidad e igualdad de todos los seres humanos”, el de “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y

---

33 Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 25 de junio de 1958. Entró en vigor el 15 de junio de 1960. [consulta: 12 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_Ilo\\_Code:C111](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111)

34 Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Unesco en París, Francia. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>

35 Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Adoptada el 14 de diciembre de 1960, mediante Resolución de la Asamblea General de la ONU 1514 (XV). [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples>

36 Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 1904 (XVIII) del 20 de noviembre de 1963. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/1963\\_Declaracion%20de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_resolucion\\_1904-XVIII.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1963_Declaracion%20de_las_Naciones_Unidas_resolucion_1904-XVIII.pdf)

derechos, “toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma sin distinción alguna”. Se condena cualquier tipo de discriminación por raza, color, origen nacional, origen étnico, sexo, idioma o religión, etc., porque “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley, contra toda discriminación y provocación a tal discriminación”. Sus bases axiológicas son la Carta de las NU, la DUDH, la *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales*, resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las NU (AG) y los instrumentos internacionales aprobados por la OIT y la UNESCO, cuando condena el colonialismo e insta a ponerle fin, junto con todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan, y otras afirmaciones contenidas en las doctrinas de superioridad y división entre los hombres.

En 1965, explícitamente *a través de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*<sup>37</sup> se recogen los propósitos de todos los instrumentos internacionales creados hasta antes de 1965, a fin de garantizar el goce de

todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Esta Convención es vinculante a diferencia de la Declaración de 1963 que sentó las bases para hacerla más completa y amplia en su abanico de protección; en especial aquí ya se reconocen los derechos político-electorales en igualdad de condiciones y sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico.

En 1966, se retoman estos derechos políticos en la adopción del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>38</sup> (PIDCP), se especificaron los derechos civiles y los derechos político-electorales ya reconocidos desde la DUDH. En su Art. 21, se afirmó el principio de “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación” que también forma parte del contenido de la Carta de las NU, y al hacerlo también se reconoce que pueden ejercer libremente su condición política sin hacer distinción de raza, origen nacional o social u opinión política. Se establece la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de estos derechos.

En este mismo año (1966), también se desarrollaron otros derechos a través del *Pacto*

---

37 Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 2106 A (XX) del 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el Art. 19. [consulta: 21 de junio de 2023]. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd_SP.pdf)

38 Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el Art. 49. [consulta: 16 de junio de 2023] Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf)

*Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*<sup>39</sup> (PIDESC), instrumento que reafirmó la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos prescrita en la Carta de las NU, y sus principios como la libertad, la justicia y la paz el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. También de la DUDH que reconoce al ser humano libre, y de crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales. El PIDESC confirmó este principio (libre determinación), de tal manera que ambos Pactos hacen hincapié en la no discriminación de estos derechos por motivo de origen nacional o étnico.

Entre 1967, con la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*<sup>40</sup>, y 1979, con la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*<sup>41</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés), se reafirma la fe en los derechos fundamen-

tales y la igualdad de derechos de hombres y mujeres para dar continuidad a lo consagrado en la DUDH, los dos Pactos y otros instrumentos, respecto a eliminar todas las formas de discriminación en razón de las continuas prácticas discriminatorias en contra de la mujer, lo que le ha impedido participar en la vida política, social, económica y cultural de sus países en condiciones de igualdad con el hombre y obstaculiza el pleno desarrollo de las posibilidades que tiene para servir a su país y a la humanidad. La mujer contribuye a la vida social, política, económica y cultural, entre otros aspectos. Se presta especial atención a las acciones discriminatorias en contra de la mujer en las zonas rurales.

En 1989, la *Convención sobre los Derechos del Niño*<sup>42</sup> reconoce a este sector una amplia gama de derechos, entre ellos destaca el derecho a la educación encaminada al respeto de su propia identidad cultural para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y personas de origen in-

---

39 Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el Art. 27. [consulta: 11 de abril de 2023] Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf)

40 Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 2263 (XXII) el 07 de noviembre de 1967. [consulta: 3 de mayo de 2023] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2017.pdf>

41 Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General mediante Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)

42 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. [consulta: 12 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

dígena, etc. No se le niega su derecho a pertenecer a minorías étnicas, a tener su propia vida cultural o a emplear su propio idioma (artículos 29 y 30).

En 1989, el *Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*<sup>43</sup>, se considera como el tratado internacional más avanzado en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Se fundamenta en el derecho a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Se incorporan derechos relacionados con la administración de justicia y el derecho consuetudinario indígena; el derecho a la consulta y a la participación; el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; derechos sociales y laborales; educación bilingüe y cooperación transfronteriza, entre otros.

En 1992, se adoptaron dos instrumentos vinculantes en materia ambiental. El primero, la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (conocida

como CMNUCC)<sup>44</sup>, que no alude a los pueblos indígenas, pero hace referencia en este documento, dado que de ella deriva el *Acuerdo de París*<sup>45</sup> de 2015 que reconoce al cambio climático como un problema de todos y la importancia de respetar los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas en las políticas ambientales y económicas. Luego, la *Convención sobre la Diversidad Biológica*<sup>46</sup>, también de 1992 (conocida como CDB), expone el vínculo de dependencia de las comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos y el derecho a compartir equitativamente los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos tradicionales, etc. A su vez, la CDB está hermanada con las *Directrices Akwé: Kon*<sup>47</sup> de 2004 (conocidas como Directrices del CDB) que le dan un seguimiento voluntario para evaluar las repercusiones ambientales (entre otras) de los proyectos de desarrollo en lugares sagrados, en tierras o aguas ocupadas, o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales.

43 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 27 de junio de 1989. Entró en vigor el 05 de septiembre de 1991. [consulta: 26 de abril de 2023] Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

44 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. [consulta: 27 de abril de 2023]. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

45 Acuerdo de París. Adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)

46 Convención sobre la Diversidad Biológica. CDB. Adoptada el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. [consulta: 11 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

47 Directrices Akwé: Kon. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Directrices del CDB. Aprobadas en 2004. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

En 2007, la *Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>48</sup> (conocida como DNUDPI), en concordancia con los contenidos de los instrumentos que le precedieron (cartas, convenios, convenciones, declaraciones, pactos, etc.), reafirma el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas para su supervivencia, dignidad y bienestar. Reconoce sus estructuras históricas, políticas, sociales, culturales, etc. Es un instrumento amplio y completo (los detalles se abordan en los párrafos *infra*).

En 2016, la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*<sup>49</sup> (conocida como DADIN), redactada bajo el auspicio de la OEA, aunada a la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, constituyen las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas. Ambas describen los derechos de estos pueblos como un aspecto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y el futuro de las Américas, y como una contribución al desarrollo, pluralidad y DC de nuestras sociedades, en reconocimiento

del sufrimiento histórico e injusto a raíz de la colonización. Instan al respeto y promoción de sus derechos intrínsecos, sus conocimientos, culturas y prácticas tradicionales indígenas. A la DADIN le precedió la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas* de 2014, que observa la presencia relevante de pueblos indígenas en las Américas y los compromisos asumidos en las diferentes Cumbres de las Américas.

En 2018, el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*<sup>50</sup> (conocido como Acuerdo de Escazú) deriva del principio No. 1 de la Declaración de Río, que es la Conferencia de las NU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible. Su propósito consiste en garantizar el acceso a la información, participación pública en los procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia en materia ambiental, así como la protección a las generaciones presentes y futuras del derecho a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Insta que los Estados de América Latina y el Caribe asistan a los pueblos indígenas en la pre-

---

48 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Adoptada en la 107ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 61/295 aprobada del 13 de septiembre de 2007. [consulta: 17 de julio de 2023]. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

49 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la OEA mediante Resolución 2888 (XLVI-O/16) del 14 de junio de 2016. [consulta: 8 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

50 Acuerdo de Escazú. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018. Entró en vigor el 22 de abril de 2021 conforme a su artículo 22. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/18766/file/acuerdo-escazu-para-jovenes.pdf>

paración de sus solicitudes de información ambiental y la obtención de una respuesta, entre otros derechos.

#### **1.4 Documentos fundacionales de los derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo**

La Carta de las NU (1945) es un instrumento vinculante para los Estados miembros de la ONU (enmendada en 1963, 1965 y 1973) que recoge los principios de las relaciones internacionales. Su preámbulo reafirma tres bases fundamentales: 1) la creencia en los derechos fundamentales; 2) la dignidad, y 3) la igualdad. Bases que permitieron el desarrollo de derechos para todos. La Carta hace hincapié en el valor de la persona humana (dignidad), el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y entre naciones grandes y pequeñas. La Carta proclamó por primera vez la exigencia formal al mundo de estos derechos cuando afirmó: “... el desarrollo y estímulo del *respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ...” (Párrafo 3 del Art. 1.º de la Carta de las NU).

Los DD. HH. aparecen hermanados con la expresión *libertades fundamentales* de “todos” sin hacer distinción; la AG tiene la función de ayudar a hacerlos efectivos vía

promoción de estudios y recomendaciones (inciso 1, letra b., del Art. 13).

Uno de sus propósitos es la de instar al “fomento de relaciones de amistad entre las naciones” basadas en el respeto a la “libre determinación de los pueblos” (Párrafo 2 del Art. 1º) principios que se confirman cuando se alude “[...] el *respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos*, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la *efectividad de tales derechos y libertades*” (inciso c) del Art. 55).

Aunque la Carta no habla de manera explícita de los pueblos y comunidades indígenas o pueblos originarios, dedica un apartado a los territorios bajo administración fiduciaria que en esa época existían. Refiere a los territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio como un encargo sagrado, y reafirma el principio de que *los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo*, por lo que velar por el bienestar de los habitantes de esos territorios será primordial. Ello incluye el *debido respeto a la cultura de los respectivos pueblos*.

Esta expresión ayuda a comprender internacionalmente la importancia del respecto a la cultura de un pueblo y de la necesidad de su autonomía. También incluye el desarrollo de su propio gobierno y la consideración

de sus aspiraciones políticas, a la ayuda en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto, etc. El principio general de “buena vecindad” permite considerar sus intereses y bienestar social, económico y comercial (artículos 73 y 74).

La Carta de la OEA (1948) afirmó, “... consolidar en este Continente [...] un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los *derechos esenciales del hombre...*” (Párrafo 4º del Preámbulo), anhelo que requiere una intensa cooperación continental y dado que está hermanada con la Carta de las NU. Esta reafirma la observancia a los principios y propósitos de las NU. Uno de sus principios expone que “Los Estados americanos proclaman los *derechos fundamentales de la persona humana* sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (inciso 1) del Art. 3º).

Describe que “Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los *derechos de la persona humana* y los principios de la moral universal” (Art. 17). Subraya que: “... el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo [...] a) *Todos los seres humanos*, sin distinción de raza, sexo, nacio-

nalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica ...” (Art. 45).

La Carta de la OEA proclama derechos generales, a saber: el derecho al trabajo como deber social, derecho de asociación libre, derecho a la negociación colectiva, derecho de huelga, derecho al reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones, derecho a la protección de su libertad e independencia, derecho a la consulta y a ser consultados, derecho a la incorporación en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, derecho a la integración de la comunidad nacional, derecho al desarrollo y progreso como comunidad, derecho a la seguridad social, derecho a la asistencia legal.

También destaca el derecho a la educación para el mejoramiento y desarrollo integral de la persona humana, la educación primaria gratuita y obligatoria, la educación media que deberá extenderse progresivamente a la mayor parte de la población, con un criterio de promoción social y la educación superior abierta a todos, siempre que se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes, así como el fomento a la ciencia y la tecnología mediante actividades de enseñanza, investigación y desarrollo tecnológico y programas de difusión y divulgación y el intercambio de

conocimientos, de acuerdo con los objetivos y leyes nacionales y los tratados vigentes (artículos 47, 48, 49, 50 y 51).

De manera mancomunada existe un acuerdo para promover el intercambio cultural como medio eficaz para consolidar la comprensión interamericana en los campos de la educación, la ciencia y la cultura (Art. 52). La Carta no desarrolla ni especifica, tal como se hace en otros instrumentos, derechos humanos o libertades fundamentales en particular, sin embargo, incluye términos como trabajadores rurales, población del campo o comunal (sin definirlos o conceptualizarlos) como sectores marginales.

#### La DUDH (1948)

Los indicios de DD. HH. y libertades fundamentales afirmados en ambas Cartas se desarrollaron a través de la DUDH y fueron dados a conocer públicamente el 10 de diciembre de 1948 (7 meses después de suscripción de la Carta de la OEA) como un documento de consenso internacional que complementa principalmente a la Carta de las NU. Aunque no es un documento vinculante para los Estados, marcó el hito de la historia de los DD. HH. y es el fruto del consenso internacional de Estados de distintas regiones geográficas del planeta y con distintas tradiciones y culturas jurídicas. Fue proclamada como un ideal común a todos los pueblos y naciones. Establece por prime-

ra vez que los DD. HH. y las libertades fundamentales deben protegerse en el mundo; inspiró y allanó el camino para la adopción de más de 70 tratados de DD. HH. aplicados a nivel regional y mundial. Todos los preámbulos de estos tratados aluden a los principios y derechos que ella reconoce.

La DUDH establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Sus dos pilares, “libertad” e “igualdad”, están vinculados a la “dignidad” como la base de los DD. HH. Declara que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en ella, *sin distinción alguna de raza, opinión política, origen nacional* o cualquier otra índole o condición, se prohíbe cualquier distinción fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona (artículos 1.º y 2.º).

La DUDH desde su preámbulo hizo alusión al “desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos” y dejó al descubierto que ya existían desde siempre, pero no eran valorados y reconocidos por muchos Estados de la época, y mucho menos exigidos. Eso había ocasionado grandes tragedias provocando hambre, miseria, esclavitud, discriminación, etc. Era necesario ser anhelados como “la aspiración más elevada del hombre” (preámbulo), pero ello no implica que antes de 1945 no existieran, de hecho, se reconocían con otro nombre o expresión en

algunas constituciones y legislaciones del mundo, pero era necesario calificarlos, reconocerlos y hacerlos efectivos como tales, mediante un consenso internacional.

Las partes axiológica y teleológica, tanto de la Carta de las NU como de la DUDH, son el eje y ruta de vida sin excepción y, aunque la Carta y la DUDH evocan su observancia y protección a “todos los seres humanos”, los *pueblos y comunidades indígenas* están incluidos en las expresiones “todos”, “familia humana”, “seres humanos”, “todo ser humano”, “todos tienen derecho”, “todos son iguales”, “toda persona”, “todo individuo”, etc., por lo que no hay excepción. Por lo tanto, “no deben desconocerse”, “ni negarse”, “a ninguno”, “a nadie”, etc.

Todo ser humano tiene personalidad jurídica, en consecuencia, debe tener un recurso efectivo para ampararse contra cualquier acto que viole tales reconocimientos, tanto en el DI como en el Derecho de sede interna. Todo tipo de distinción por cualquier motivo es inaceptable. Esto es una máxima. Se exige el respeto y garantía a derechos y libertades fundamentales presentes y futuros, los *pueblos y comunidades indígenas* están incluidos, como ya se mencionó en la palabra “todos”, sin excepción, aunque expresamente no aparezca esta denominación.

Además, los derechos de corte individual y algunos sociales están basados en el princi-

pio de que *la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y de la democracia como forma de vida*. De manera particular, la DUDH reconoció el derecho de todos y, sin distinción, a participar en el gobierno del país al que se pertenece, al voto libre y secreto y de acceder en igualdad de condiciones a las funciones públicas, etc. Se reclama que sea una realidad efectiva el “derecho a la participación libre en el gobierno de su comunidad y país al que pertenecen”, ya sea de manera directa o a través de representantes libremente escogidos. Se reafirma el “derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas” de su comunidad o país (párrafos de 1 al 3 del Art. 21 y Art. 28).

Se exige que esa voluntad sea expresada a través de elecciones libres, auténticas y periódicas con ejercicio del sufragio universal de forma igualitaria, la garantía de respeto al voto secreto y libre, o mediante otro procedimiento equivalente que garantice estas características. La libertad e igualdad vienen aparejados con los deberes de todos hacia la comunidad a la que pertenece y en razón de que solo en ella puede desarrollarse libre y plenamente su personalidad (Art. 29).

El establecimiento de un orden social e internacional para hacer plenamente efectivos esos derechos también es un derecho humano. Sus deberes frente a la comunidad a la que pertenecen también forman parte de su libre y pleno desarrollo de la persona-

lidad. Como en todo, para ejercer derechos y disfrutar libertades puede haber limitaciones (impuestas por los Estados y su derecho, pero nunca en contra de los propósitos y principios de las NU) a fin de asegurar los derechos, libertades y exigencias morales justas de los “demás” ubicadas dentro del orden público y bienestar general, en el marco de una sociedad democrática (artículos 28 y 29). Las personas, pueblos y comunidades indígenas han sido discriminados debido a su *cultura, identidad, y modos de vida diferenciados*; hechos que los han colocado en situaciones de pobreza y marginación, sólo por hacer alusión a estas dos situaciones, y que no los excluye de otras.

La DADDH (1948), como instrumento, distinguió que los pueblos americanos dignificaron a la persona humana y aunque emplea un lenguaje masculino existe consenso de que se incluyen a “todos”. Establece que las constituciones de cada pueblo americano reconocen que sus instituciones jurídicas y políticas tienen la prioridad de *proteger los derechos esenciales del hombre*, fundados en los atributos de la propia persona humana y su protección internacional debe ser la guía principal del derecho americano en cambios/transformaciones que permitan al hombre progresar espiritual y materialmente para alcanzar la felicidad.

De acuerdo a su preámbulo, “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y

derechos...”, y los “Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre”. Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad”. Expone que todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes sin distinción de raza, sexo, idioma, credo etc. (Art. II) y solo se limitan por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las exigencias justas del bienestar general y el progreso democrático (Art. XXVIII).

Este documento contiene un cúmulo de derechos y deberes. Entre los primeros, figuran el derecho a la educación, vida, preservación de la salud y al bienestar, seguridad social, seguridad e integridad personal, propiedad, residencia y tránsito, constitución y a la protección de la familia, reputación personal y la vida privada y familiar, inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad y circulación de la correspondencia, libertad, libertad de investigación, opinión, expresión y difusión, libertad religiosa y de culto, protección a la honra y protección de la maternidad y a la infancia. Así como a los beneficios de la cultura, al reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles; al trabajo y a una justa retribución, al descanso y a su aprovechamiento, otros derechos como el de justicia, nacionalidad, protección contra la detención arbitraria, proceso regular y asilo (artículos I al XIX, XXIII, XXIV, XXVI y XXVII).

En cuanto a los *derechos y deberes políticos*, resalta el derecho de sufragio y de participación en el gobierno siempre que la persona esté legalmente capacitada: “Tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres” (Art. XX). En cuanto al sufragio, se describe el “deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando la persona esté legalmente capacitada para ello” y el deber de abstenerse de actividades políticas en país extranjero. También se reconocen derechos de reunión, asociación, de petición. Existen deberes ante la sociedad para con los hijos y los padres, de adquirir, al menos, la instrucción primaria de obediencia a la Ley, de servir a la comunidad y a la nación, de asistencia y seguridad sociales, de pagar impuestos y de trabajar (artículos XXXII, XXXVIII, XXI, XXII, XXIV, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXIV al XXXVII).

La CADH (1969) fue aprobada por México el 18 de diciembre de 1980, y entró en vigor el 24 de marzo de 1981. Su preámbulo concuerda con los reconocimientos, consideraciones y afirmaciones de la Carta de la OEA, la DADDH y la DUDH. En esta, los Estados Americanos reafirman el respeto de los *derechos esenciales del hombre*, originados en los atributos de la persona humana, ejercidos en un marco democrático, un régimen de li-

bertad personal y de justicia social, motivo por el cual deben ser protegidos, desarrollados y completados en el derecho convencional, y a lo ya ofrecido, en el derecho de sede interna de los Estados parte.

Esta Carta precisa que el término “persona” es todo ser humano (Párrafo 1.º del Art. 1.º) y todas tienen el “derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.” (Art. 11), “son iguales ante la ley [...] tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley” (Art. 24). Afirma que “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás” (Art. 32) por razones de seguridad, del bien común y de la democracia.

Se establece la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar el libre y pleno ejercicio de todo ser humano, sujeto a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de *raza*, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen *nacional* o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Art. 1.º). Si no existiera garantía del ejercicio de estos derechos y libertades en la normativa interna de los Estados, éstos deberán adoptar medidas legislativas (o de otro carácter) necesarias para hacerlos efectivos (Art. 2.º).

Plantea la posibilidad de incluir progresivamente en su ámbito de protección otros de-

rechos y libertades (Art. 31) vía propuestas de enmienda o proyectos de protocolos adicionales a la CADH, de acuerdo con los procedimientos establecidos en ella (artículos 76 y 77). Establece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como medios de protección de los derechos en ella reconocidos (Art. 33).

La CADH reconoce un cúmulo de derechos civiles y políticos. En cuanto a los primeros, destacan el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; derecho a la vida<sup>51</sup>; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad personal; derecho a indemnización; derecho de rectificación o respuesta; derecho de reunión; protección de la familia; derecho al nombre; derechos del niño; derecho a la nacionalidad y a cambiarla; derecho a la propiedad privada; y derecho de circulación y de residencia (artículos 3, 4, 5, 7, 10, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21 y 22).

En cuanto a las libertades, consagra la libertad de conciencia y de religión; la libertad de pensamiento y de expresión el párrafo 5 prohíbe “... toda apología del *odio nacional, racial* o religioso [...] o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o

grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los *de raza*, color, religión, idioma u *origen nacional*.”; y la libertad de asociación con “fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”. Manifiesta el derecho a un recurso efectivo sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes “que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales...”. Consagra el principio de legalidad y retroactividad; prohíbe la esclavitud y servidumbre (Art. 6.<sup>9</sup>); y otorga garantías judiciales (artículos 12, 13, 16, 25, 9, 6 y 8).

En relación con los *derechos y oportunidades de carácter político*<sup>52</sup>, limita su goce y ejercicio a los ciudadanos respecto a 1) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y 3) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Los Estados tienen el derecho a reglamentar “exclusivamente por razones de edad,

51 México al adherirse a la CADH presentó una Declaración interpretativa, con relación al párr. 1 del Art. 4 considera que la expresión “en general” usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados”

52 Reserva, en cuanto al párr. 2 del Art. 23, ya que la CPEUM, en su Art. 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos”.

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (Art. 23). Respecto a los *derechos económicos, sociales y culturales*, se reduce a citar el *derecho al desarrollo progresivo* para “la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura,” contenidas en ella,<sup>53</sup> por vía legislativa u otros medios apropiados (Art. 26).

El ejercicio del *derecho de suspensión de las obligaciones contraídas* en la CADH solo procede en caso “de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte [...] por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación [...] siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. Existe un conjunto de derechos en los que no se autoriza la suspensión (Art. 27)<sup>54</sup>. Por lo que respecta a la correlación entre deberes y derechos “Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad” (Art. 32).

### *1.5 Instrumentos específicos sobre derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas u originarias*

Como ya se explicó, las dos Cartas y la DUDH son los tres instrumentos armonizados que reconocieron e hicieron exigibles los DD. HH. Ello permitió en los próximos años una cascada de instrumentos vinculantes y no vinculantes en la materia, con la participación ya no solo de las NU, sino de organismos especializados como la OIT, preocupados y ocupados en hacerlos efectivos en ámbitos más específicos, como en el caso de los pueblos indígenas. En la siguiente Figura 1 identifica los acuerdos en la materia:

<sup>53</sup> Reformada por el Protocolo de Buenos Aires

<sup>54</sup> No está autorizada la suspensión de los siguientes derechos: Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica; Derecho a la Vida; Derecho a la Integridad Personal; Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre; Principio de Legalidad y de Retroactividad; Libertad de Conciencia y de Religión; Protección a la Familia; Derecho al Nombre; Derechos del Niño; Derecho a la Nacionalidad; Derechos Políticos; ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos (Art. 27).

**Figura 1**

**Instrumentos que reconocen los Derechos de las  
PPCIO u originarias**

|                                                                                    |             |                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| DI de los<br>derechos de las<br>personas,<br>pueblos y<br>comunidades<br>indígenas | <b>1957</b> | Convenio No. 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales.                      |
|                                                                                    | <b>1960</b> | Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.   |
|                                                                                    | <b>1989</b> | Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. |
|                                                                                    | <b>2007</b> | Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.                      |
|                                                                                    | <b>2016</b> | Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.                      |

Fuente: Elaboración propia.

El primer instrumento vinculante que se ocupa de ellos es el *Convenio No. 107 de la OIT relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semi Tribales en los Países Independientes* de 1957, conocido como “Convenio No. 107 de la OIT o “Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957”. Por primera vez se adopta un convenio específico para la protección de las poblaciones indígenas.

En él colaboraron cuatro organismos especializados, en sus respectivos campos: las NU, la FAO, la UNESCO y la OMS. México lo ratificó el 1 de junio de 1959; actualmente ya no está en vigor, debido a que lo denunció el 5 de septiembre de 1991, porque la OIT realizó una revisión y adoptó uno

nuevo denominado “Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, No. 169 de 1989” que se desarrollará en párrafos posteriores de este capítulo. La ratificación de este nuevo convenio revisado conllevó, *ipso jure*, la denuncia inmediata del Convenio de 1959 conforme a su Art. 36. Para muchos países aún está en vigor<sup>55</sup> y para otros ya no<sup>56</sup>, porque no denunciaron lo anterior. Aunque ya no esté vigente para México, es el primer antecedente más importante en la materia y, en el marco del DI Contemporáneo, vale la pena resaltar algunos elementos.

Respecto de las NU, se reafirmó la fe en los derechos fundamentales, la dignidad, el valor de la persona humana, la igualdad, la justicia y la libertad, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales sin ninguna distinción (discriminación), por ejemplo, de raza, etc. De la FAO, lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria para todos, la erradicación del hambre y elevar la calidad de vida de las poblaciones indígenas.

De la UNESCO, lo relativo al derecho a la educación (estudios etnológicos, conservación de su lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país, que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan) el

55 Angola, Bangladesh, Bélgica, Cuba, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, India, Irak, Malawi, Pakistán, Panamá, República Árabe Siria, República Dominicana, y Túnez.

56 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Portugal

respeto a sus valores culturales, religiosos, etc., en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional, a fin de que se ayude a esos niños a integrarse en la colectividad nacional. Darles a conocer sus derechos y obligaciones, si fuere necesario, mediante traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas en las lenguas de dichas poblaciones (artículos 20, 21, 22, 23, 24 y 26).

De la OMS, lo referente al derecho a la salud, el acceso a este servicio en igualdad de condiciones que el resto de la población nacional, higiene en el trabajo, asistencia médica, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos. Se prohíbe el traslado de sus territorios habituales sin su consentimiento, salvo por razones de salud de dichas poblaciones, previstas en la legislación nacional (párrafo 1 del Art. 12; párrafo 2 del Art. 15 y artículos 19 y 20).

A todos estos organismos especializados se les encomendó prestar de manera continua su apoyo para fomentar y asegurar la aplicación del Convenio y hacer realidad lo establecido en la Declaración de Filadelfia (1944), “todos los seres humanos tienen

derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”<sup>57</sup>. Esta remisión a fin de dar sustento axiológico a este convenio.

El convenio define a dos tipos de poblaciones: 1) tribales o semi tribales (ver concepto al pie de página)<sup>58</sup> y 2) tribales o semi tribales en los países independientes; estas últimas consideradas indígenas por:

el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

Semitribal comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la

---

<sup>57</sup> Declaración de Filadelfia. Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los Principios que Debieran Inspirar la Política de sus Miembros. Adoptada el día 10 de mayo de 1944. [consulta: 11 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

<sup>58</sup> (a) a los miembros de las poblaciones tribales o semi tribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

colectividad nacional (inciso b) y párrafo 2.º del Art. 1.º).

En la Conferencia General de la OIT, se expuso la necesidad de que las *poblaciones indígenas* y otras *poblaciones tribales y semi tribales* se integrarán de manera progresiva a la colectividad nacional para que pudieran beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades que disfrutaban los otros miembros de la colectividad. Se debía trabajar en *pro* del mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les habían impedido (hasta 1957) participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de la que formaban parte.

Los gobiernos deberán protegerlos e integrarlos de manera progresiva a la vida de sus respectivos países mediante el desarrollo de programas coordinados y sistemáticos con el objetivo de dignificarlos. Por lo tanto, deberán tomar medidas que: 1) les beneficien en igualdad de derechos y oportunidades que otorga la legislación nacional a los demás miembros de la población y 2) promuevan su desarrollo social, económico y cultural y el mejoramiento de su nivel de vida. A tales efectos, no se deberá recurrir al recurso de la fuerza o la coerción (párrafos 1 al 4 del Art. 2). También se deberán adoptar medidas especiales para la protección de sus instituciones, personas, bienes y trabajo, mientras que su situación social, económica y cultural 1) no se

utilizará para crear o prolongar un estado de segregación y 2) solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que esta sea necesaria. No se les discrimina respecto al goce de sus derechos generales de ciudadanía o sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección (párrafos 1 al 3 del Art. 3.º).

En la aplicación de las medidas relativas a su protección e integración se deberán considerar: 1) sus valores culturales y religiosos, sus formas de control social, la naturaleza de los problemas que se les plantean (colectiva como individualmente), cuando se hallan expuestas a cambios de orden social y económico; 2) los peligros puedan resultar del quebrantamiento de sus valores e instituciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados; 3) las dificultades de la adaptación (tratar de allanar) de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo; 4) las colaboraciones con su población y sus representantes; 5) las oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas, y 6) las posibilidades para el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en estas.

En tales acciones, se deberá considerar su derecho consuetudinario en la definición de sus derechos y obligaciones. Pueden mantener sus propias costumbres e instituciones

siempre que sean compatibles con el derecho nacional o los objetivos de los programas de integración. No se les impedirá que ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes (artículos 4.º, 5.º y 7.º).

Se les reconoce su derecho de propiedad, colectiva o individual sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas y sus modos de transmisión. Se prohíbe el traslado de sus territorios habituales sin su consentimiento, salvo por razones de seguridad nacional, de desarrollo económico del país, etc. La salvedad incluye el derecho a recibir tierras de calidad por lo menos iguales a las que ocupaban anteriormente para satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Se les deberá indemnizar totalmente por cualquier pérdida o daño sufrido a consecuencia de su desplazamiento. Se impide que personas extrañas a ellos puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan (Art. 11; párrafos 1 al 3 del Art. 12; y párrafos 1 y 2 del Art. 13).

Se les deberá garantizar, como trabajadores, una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo. No deberán ser discriminados en cuanto a la admisión en el empleo, incluso en empleos calificados; remuneración igual por trabajo de igual

valor; asistencia social, y derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores (párrafos 1 y 2 del Art. 15).

Todas las medidas que se puedan adoptar para su protección se determinarán con flexibilidad y acorde a las condiciones propias de cada país y no menoscaban las ventajas que se les garanticen en virtud de las disposiciones de otros convenios o recomendaciones (artículos 28 y 29). Los miembros que hayan ratificado este convenio podrán denunciarlo a la expiración de diez años a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor. La denuncia surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado. Quien no haga uso del derecho de denuncia previsto quedará obligado durante un nuevo período de diez años y, en lo sucesivo, podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años (Art. 32).

En 1960, se adoptó la *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales* (1960). La AG retomó la fe y la necesidad de respetar los derechos fundamentales consagrados en la Carta de las NU, señaló la urgencia de hacer realidad el respeto a la dignidad y el valor de la persona humana, la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y

pequeñas, la elevación del nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad. Para lograrlo era urgente crear condiciones para establecer relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto universal del principio de “libre determinación de todos los pueblos” y, en general, de los DD. HH. y libertades fundamentales para todos sin hacer distinción.

La Declaración hace hincapié en el deseo de libertad e independencia de los pueblos dependientes como un derecho que no debía negarse o impedirse, por constituir una grave amenaza a la paz mundial. El proceso de liberación es irresistible e irreversible y para no causar crisis graves es necesario poner fin rápido e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas, manifestaciones y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan. De no hacerlo, se impedía el desarrollo de los pueblos dependientes en todos los sentidos. Los pueblos pueden disponer libremente, para sus propios fines, de sus riquezas y recursos naturales, basados en el principio del provecho mutuo y del DI. Todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional.

El *Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de 1989 se considera el tratado internacional más avanzado dedicado a la promoción

de los derechos de los pueblos indígenas. En él se incorporan derechos relacionados con la administración de justicia y el derecho consuetudinario indígena; el derecho a la consulta y a la participación; el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales; derechos sociales y laborales; educación bilingüe y cooperación transfronteriza.

México lo ratificó el 11 de julio de 1990, y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991. En él colaboraron las NU, la FAO, la UNESCO y la OMS, así como el Instituto Indigenista Interamericano, en sus esferas respectivas y niveles apropiados; esta cooperación contribuye a la promoción y aseguramiento en la aplicación de sus disposiciones. La OIT desde 1957 ya había reconocido los derechos de estos pueblos en el Convenio y la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957 (núm. 107) y requirieron una revisión a raíz de los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo de 1957 a 1989.

El Convenio evidenció que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas y tribales no podían gozar (sigue esta situación) de los derechos humanos fundamentales ya reconocidos en otros instrumentos internacionales como la DUDH (1948), el PIDCP (1966), el PIDESC (1966) y otros relacionados con la prevención de la discriminación, en el mismo grado que el resto de la pobla-

ción de los Estados en que viven. El Convenio no menoscaba los derechos y las ventajas garantizadas a estos pueblos respecto de otros convenios, tratados, recomendaciones, leyes, laudos, costumbres, acuerdos nacionales, etc. (Art. 35)

La historia de los pueblos indígenas ha expuesto que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas constantemente han sufrido un desgaste. Estos cambios son los que han marcado la pauta para la evolución del DI en la materia entre 1957 y 1989; consecuentemente, los Estados tienen la obligación de reconocer y proteger estos valores, prácticas e instituciones de manera íntegra y allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo (Art. 5.<sup>9</sup>). Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y de su desarrollo en todos los sentidos, a mantener y fortalecer sus identidades, dentro del marco de los Estados en que viven. Se reconoce su contribución a la DC, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.

El Convenio reconoce que para determinar los grupos a los que se aplicarán sus disposiciones se deberá observar el criterio fun-

damental de “La conciencia de su identidad indígena o tribal”, principio que proporciona dos definiciones que aluden a los sujetos a los que dirige y aplica sus disposiciones: 1) los pueblos tribales en países independientes<sup>59</sup> y 2) los pueblos en países independientes, considerados indígenas (párrafos 1 y 2 del Art. 1.<sup>9</sup>). En cuanto a los pueblos indígenas, los define por el hecho de:

... descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (párrafo 1, inciso b) del Art. 1.<sup>9</sup>).

Se insta a los gobiernos a proteger los derechos de estos pueblos y a garantizar el *respeto a su integridad* por medio de acciones coordinadas y sistemáticas que incluyan medidas para asegurarles: 1) el goce igualitario de los derechos y oportunidades que otorga la legislación nacional a los demás miembros de la población; 2) la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos

---

<sup>59</sup> a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial. (párr. 1, inciso a), Art. 1.<sup>9</sup>)

y culturales; 3) el respeto a su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones, y 4) la eliminación de las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre ellos y los demás miembros de la comunidad nacional, que sea compatible con sus aspiraciones y formas de vida (Párrafos 1 y 2, incisos a)-c) del Art. 2.<sup>º</sup>).

El Convenio reconoce la igualdad de hombres y mujeres indígenas, por lo que gozan plenamente en igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, en especial los derechos de ciudadanía no deben sufrir ningún menoscabo. Existe la obligación de:

- a) consultarles a través de sus *instituciones representativas*, de manera apropiada a las circunstancias y bajo el principio de buena fe, las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, para lograr acuerdos;
- b) establecer medios para la participación libremente, 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 naturaleza, responsables de políticas y programas que les concierne, y
- 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 (párrafo 3 del Art. 4.<sup>º</sup>; Art. 3.<sup>º</sup>; incisos a) al c) del Art. 6).

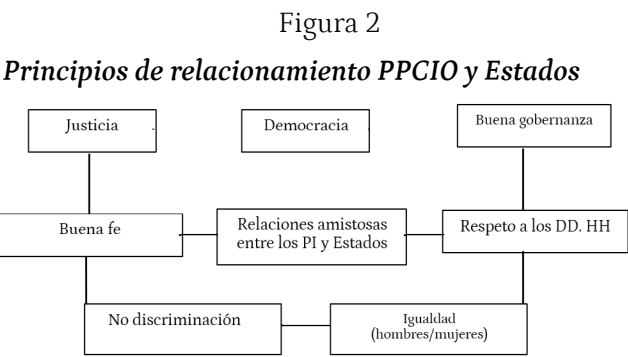
Se reconoce el principio de que “los pueblos tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones”, es decir, existe la obligación de tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario al aplicar la legislación nacional, siempre que estas sean compatibles con los derechos fundamentales del derecho interno del país en que viven y los DD. HH. internacionalmente reconocidos (incluidos los derechos políticos). Los pueblos pueden ejercer los derechos que se reconocen a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes (párrafos 1 y 3 del Art. 8.<sup>º</sup>).

La *Declaración de NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007* (DNUDPI) está en plena concordancia con el contenido de la Carta de las NU, la DUDH, los Convenios de la OIT números 107, 111 y 169 de la OIT, los instrumentos en materia de discriminación bajo el auspicio de las NU como la Convención de la UNESCO (1960), la Declaración de 1960 (países y pueblos coloniales), la Declaración de las NU de 1963, la Convención de 1965, la Declaración de 1967, la Convención de 1979 (CEDAW), los PIDCP y PIDESC de 1966, la Convención sobre Derechos de los Niños de 1989, entre otros.

La DNUDPI se estimó a sí misma como un ideal común a perseguirse con solidaridad y respeto mutuo, paso importante hacia el reconocimiento, promoción y protección de

los derechos y libertades de los pueblos indígenas bajo el auspicio de las NU, que contiene las normas mínimas para su supervivencia, dignidad y bienestar (preámbulo y Art. 43) y cuyos derechos, entre otros, emanan de sus estructuras históricas, políticas, sociales, culturales, etc.

La existencia de derechos afirmados en tratados, acuerdos y otros instrumentos concertados entre los Estados y los pueblos indígenas preocupan e interesan a las NU. Además, sirven de base para su sostenimiento, fortalecimiento, asociación, fomento, cooperación e interpretación de sus derechos y sus relaciones amistosas y armoniosas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los DD. HH, la no discriminación, la buena fe, igualdad entre hombres y mujeres, la buena gobernanza y el DI (ver Figura 2); a efecto de interpretación de la DNUDPI se hará con arreglo a también a estos principios (párrafos 1 al 3 del Art. 46).



Fuente: Elaboración propia.

Su incumplimiento trae responsabilidad internacional para los Estados, por eso es necesario respetar y cumplir todas las obligaciones contraídas, en particular las relativas a los DD. HH. en consulta y cooperación con los pueblos interesados. Existe el deber de los órganos y organismos especializados del sistema de NU y otras organizaciones intergubernamentales de contribuir (cooperación internacional) a la plena aplicación de las disposiciones de la DNUDPI mediante la cooperación financiera y la asistencia técnica (que también es un derecho) y otros medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en asuntos de su interés y de promover (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas) el respeto, disfrute de los derechos enunciados en la Declaración, que para su plena aplicación es necesario velar por su eficacia (preámbulo; artículos 44, 41, 39 y 42).

Existe la necesidad urgente de reconocer, observar, acatar, promover, aplicar y respetar los derechos intrínsecos de los pueblos

y personas indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados. Nada del contenido de la DNUDPI se interpretará para menoscabar o suprimir sus derechos que figuren en esos acuerdos o arreglos en el presente o en el futuro; los Estados en cooperación con estos pueblos deberán adoptar medidas legislativas y de otro tipo para alcanzar los fines de esta Declaración.

Se acentúan los derechos a sus tierras, territorios y recursos, así como de aquellos que derivan de sus estructuras políticas, económicas, sociales, de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía. En este reconocimiento, es necesario respetar sus conocimientos, culturas y prácticas tradicionales indígenas porque contribuyen al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente (párrafos 1 y 2 del Art. 37 y artículos 45, 38 y preámbulo).

La DNUDPI hace hincapié en los principios-valores-fines como la igualdad, la libertad, la no discriminación, la libre determinación, la diversidad e identidad cultural, así como a algunos derechos sociales, tales como el derecho al desarrollo, a las tierras, territorios, recursos y a obtener su consentimiento libre, previo e informado mediante consultas.

En atención al *principio de igualdad*, reconoce que los derechos y libertades se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas. Se afirma que “los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos” y “Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las basadas en su origen o identidad indígenas”; tienen derecho como pueblos y como individuos al disfrute pleno de “todos” los DD. HH. y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las NU, la DUDH y en el DI de los DD. HH.

Dada su vulnerabilidad, se presta atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidad cuando son indígenas. Las mujeres y los niños indígenas gozan de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación (Art. 44, preámbulo, Art. 2.º, Art. 1.º, párrafos 1 y 2 del Art. 22).

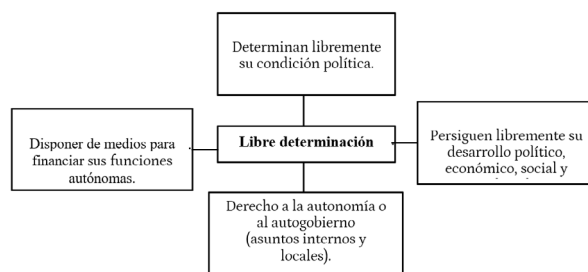
Los pueblos indígenas poseen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral; por esa razón se plantea una relación estrecha entre el principio de libertad y la no discriminación. Para su ejercicio, deben estar *libres de toda forma de discriminación* y “todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la supe-

rrioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas”. Por lo que es urgente “combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad” (preámbulo y párrafo 2 del Art. 15).

Se reconocen también los derechos a la vida, integridad física y mental, pero se insiste en la libertad y seguridad de la persona. Se reconoce el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como *pueblos distintos*, a que no se cometa ningún acto de violencia como el genocidio, traslado forzado de niños del grupo a otro grupo u otros actos (Art. 7º). Se hizo pública la preocupación al sufrimiento histórico e injusto que han padecido a causa de la colonización (entre otras cosas, como ya se mencionó en la *Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960* y de otros contextos históricos) que los desposeyeron de sus tierras, territorios y recursos, hechos que les impidieron ejercer su *derecho al desarrollo* de conformidad con sus propias necesidades e intereses, a fin de mantener y reforzar sus instituciones (políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales) y tradiciones.

Se reconoce el principio a la *libre determinación* como un derecho previamente reconocido en la Carta de las NU, el PIDESC, el PIDCP, el Programa de Acción de Viena, entre otros, que está hermanado con el conjunto de derechos políticos que en ella se afirman. Se sostiene que todos los pueblos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social, cultural, y en su ejercicio tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas, y nada en la DNUDPI podrá utilizarse para negarles este derecho (actual y futuro), ejercido de conformidad con el DI (artículos 3.º, 4.º y 45). En la siguiente Figura 3 puede orientar los derechos políticos de los pueblos indígenas:

Figura 3  
**Derechos políticos**



Fuente: Elaboración propia.

Se hace hincapié en su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Se reconocen las instituciones, vía ejercicio de sus “derechos

políticos y de representación”, entre los que se destacan: 1) la obtención de la ciudadanía de los Estados en que viven; 2) la promoción de su desarrollo político, económico, social y cultural; 3) la participación en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos; 4) el mantenimiento y desarrollo de sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales; 5) el mantenimiento y desarrollo de sus propias instituciones de adopción de decisiones; 6) la determinación de sus estructuras; 7) la elección de la composición de sus instituciones conforme a sus propios procedimientos, y 8) la determinación de las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades (Art. 5º; Art. 18; párrafo 1 del Art. 20; párrafos 1 y 2 del Art. 33; y Art. 35).

La DNUDPI contiene conceptos como *diversidad*, *identidad cultural* y *no discriminación*. Esta Declaración plasma la *diversidad* de los pueblos indígenas en razón de que “la situación de los pueblos indígenas *varía* de región en región, de país a país y señala que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales”. Esto se relaciona con “el derecho de todos los pueblos a *ser diferentes*, a *considerarse a sí mismos diferentes* y a ser respetados como tales...” así como el derecho colectivo a vivir

en libertad, paz y seguridad como *pueblos distintos*, a que no se cometa ningún acto de violencia como el genocidio, traslado forzado de niños del grupo a otro grupo u otros actos en razón de que “todos los pueblos *contribuyen a la diversidad* y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad”, “tienen derecho a que la dignidad y *diversidad* de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública”; los medios de información privados también deben reflejar la *diversidad cultural indígena* (preámbulo, Art. 7.º, párrafo 1 del Art. 15, párrafo 2 del Art. 16).

En este sentido, los pueblos indígenas tienen derecho a: 1) *determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones*; 2) que la *dignidad y diversidad de sus culturas*, tradiciones, historias y aspiraciones indígenas queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública (alentar también esto en los medios de información privados); 3) establecer sus propios medios de información en sus idiomas y a acceder a todos los medios de información no indígenas sin discriminación, y 4) que se les asegure plenamente la libertad de expresión. También se les reconoce el derecho a *pertenecer a una comunidad o nación indígena*, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate, en su ejercicio no

puede resultar discriminación de ningún tipo. Además de estos, tienen derecho a una nacionalidad (párrafos 1 y 2 del Art. 33; párrafos 1 y 2 del Art. 15; párrafos 1 y 2 del Art. 16; y artículos 9.<sup>º</sup> y 7.<sup>º</sup>).

Se resalta que los pueblos y los individuos indígenas tienen *derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura*, por lo que existe la obligación de prevenir y resarcir todo acto que tenga por objeto o consecuencia: 1) la privación de su integridad como *pueblos distintos* o de sus valores culturales o su *identidad étnica*; 2) toda forma de asimilación o integración forzada; y de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos; 3) su traslado forzado, la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos, y 4) desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos (párrafo 1 y 2 del Art. 8).

En cuanto a los *derechos sociales*, los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesional, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social entre otras, con especial atención a los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas indígenas con discapacidad.

Tienen *derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo*, en particular, a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les concierne y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones (párrafos 1 y 2 del Art. 21 y Art. 23). En cuanto al *derecho a la salud*, tienen *derecho a sus propias medicinas tradicionales, a mantener sus prácticas de salud, a la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital*. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, y al acceso a todos los servicios sociales y de salud sin discriminación (párrafos 1 y 2 del Art. 24).

En cuanto al *derecho a la educación*, los pueblos indígenas tienen derecho a: 1) establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, acorde con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje; 2) enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; 3) revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, a atribuir nombres a sus comunidades, lugares, personas, así como a mantenerlos; 4) que sus niños, accedan a todos los niveles y formas de educación, sin discri-

minación, en particular los que viven fuera de sus comunidades, que tengan acceso a la educación en su propia cultura e idioma, y 5) que las familias y comunidades indígenas sigan compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, en consonancia con los derechos del niño (párrafos 1 y 2 del Art. 12; párrafos 1 y 2 del Art. 13; y párrafos 1 al 3 del Art. 14 y preámbulo).

Con relación a los *derechos laborales*, los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional (DLI) y nacional aplicable, se expresa preocupación por la protección a los niños indígenas contra la explotación económica, todo trabajo peligroso o perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario (párrafos 1 al 3 del Art. 17).

La DNUDPI reconoce el derecho a tierras, territorios, recursos, de los pueblos indígenas respecto a: 1) las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido; 2) poseerlas, utilizarlas, desarrollarlas y controlarlas en razón de la propiedad tradicional (u otro tipo tradicional o que no sea tradicional) de ocupación o utilización. Su reconocimiento y adjudicación

se hará conforme a sus leyes, costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra; 3) no ser desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se realizará ningún traslado sin su consentimiento libre, previo e informado, o sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y siempre que sea posible, la opción del regreso, y 4) a la reparación (verbigracia, restitución) la indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos, que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado, pero sí hubo consentimiento la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica, o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada (párrafos 1 al 3 del Art. 26 y artículos 27, 10 y 28).

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer una relación espiritual propia con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado y utilizado, así como a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para su desarrollo o utilización; en esta labor deben asumir responsabilidades con las generaciones venideras. Entre esas responsabilidades, puede figurar la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos, a la par tienen derecho a la asistencia para asegurar estas acciones, sin discriminación; a que no se

almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado (Art. 25, párrafos 1 al 3 del Art. 32; párrafos 1 al 3 del Art. 29).

La desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas “contribuye a la paz, el progreso, el desarrollo, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo”; tienen derecho a que no se desarrollen actividades militares en ellas, salvo por razón justificada de interés público, por acuerdo con los pueblos o a solicitud libre de los pueblos indígenas interesados.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de aprobar cualquier proyecto o adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas, o utilizar sus tierras o territorios que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (preámbulo, párrafos 1 y 2 del Art. 30 y Art. 19).

En un ámbito de oportunidades que permiten la expresión, conservación y transmisión de su identidad, cultura, espiritualidad, generación de conocimiento, etc., los pueblos

indígenas tienen derecho a: a) mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas<sup>60</sup>; b) mantener, proteger sus lugares religiosos y culturales, acceder a ellos privadamente; así como a utilizar y controlar sus objetos de culto; c) promover, desarrollar, mantener sus estructuras institucionales, sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas, etc., también cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con el DI de los DD. HH.; d) practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, y e) mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas (lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas); así como su propiedad intelectual (incluye el control) de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales (párrafos 1 y 2 del Art. 31; párrafos 1 y 2 del Art. 12; Art. 34; y párrafos 1 y 2 del Art. 11).

Los pueblos indígenas, y de manera especial los que están separados por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y

---

60 Comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas.

la cooperación (verbigracia actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social) al interior de ellos y con otros pueblos, a través de las fronteras (párrafos 1 y 2 del Art. 36).

Para arreglar sus conflictos y controversias con los Estados u otras partes, los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos, justos y a una pronta decisión sobre esas controversias, a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En dichos procedimientos se considerarán sus costumbres, tradiciones, normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y el DI de los DD. HH. Tienen derecho a servicios de interpretación u otros medios adecuados para darse o hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas. También a obtener la repatriación de sus restos humanos (Art. 40; párrafos 1 y 2 del Art. 13, y Art. 12).

La *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016* (DADIN) fue redactada bajo el auspicio de la OEA y junto con la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituyen

las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas. En ella se afirmó que nada de su contenido se interpretará en el sentido de limitar, restringir, menoscabar o negar los derechos humanos que los pueblos indígenas gozan en la actualidad o que puedan adquirir en el futuro o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con el DI de los DD. HH. (Art. XLI; Art. XL; y Art. XXXV).

A la DADIN le precede un conjunto de resoluciones previas<sup>61</sup>, en particular la “*Resolución de 2014 AG/RES. 2867 (XLIV-O/14)*”. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>62</sup>, que dieron sustento a esta Declaración. En su contenido, la AG de la OEA reconoció el trabajo del “Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (GT/DADIN/doc.428/13) durante el periodo 2012-2013.

También se reconoció el apoyo del “Fondo Específico para Apoyar la Elaboración de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, que a juicio de la OEA, sin el fondo no se podía asegurar la

61 Resoluciones AG/RES. 1022 (XIX-O/89), AG/RES. 1479 (XXVII-O/97), AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98), AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), AG/RES. 1708 (XXX-O/00), AG/RES. 1780 (XXXI-O/01), AG/RES. 1851 (XXXII-O/02), AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2073 (XXXV-O/05), AG/RES. 2234 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2294 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2368 (XXXVIII-O/08), AG/RES. 2498 (XXXIX-O/09), AG/RES. 2565 (XL-O/10), AG/RES. 2674 (XLI-O/11), AG/RES. 2724 (XLII-O/12) y AG/RES. 2793 (XLIII-O/13).

62 Resolución AG/RES. 2867 (XLIV-O/14) OEA. “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2867-14-es.pdf>

calidad y representatividad de la participación y aporte de representantes de los Estados Miembros y de los pueblos indígenas de las Américas en las consultas, diálogos que componen el proceso negociador y búsqueda de consensos, considerados necesarios para su legitimidad. Los EUA argumentaron que los pueblos indígenas manifestaron sus inquietudes con respecto a su falta de participación plena y efectiva en estas negociaciones (del 2012-2013).

Esto culminó, a decir de la OEA, con la redacción de un proyecto acorde a los principios de transparencia establecidos en la resolución CP/RES. 951 (1691/09) y en respuesta a la “*Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en las Américas*”, documento AG/DEC. 79 (XLIV-O/14)<sup>63</sup> de 2014, en la que los Estados Miembros de la OEA (Estados de la OEA) reconocieron las obligaciones contraídas en la *Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que también fue adoptada por todos los Estados de la OEA. Dicha Declaración de 2014 identifica la presencia relevante de pueblos indígenas en las Américas y los compromisos asumidos en las diferentes Cumbres de las Américas. En tal sentido, declararon: “...

avanzar en la promoción y protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas de las Américas [...] solicitan al Consejo Permanente y a la Secretaría General que realicen las acciones necesarias para promover la presente declaración”<sup>64</sup>.

Se ha asumido en el plano interamericano que los pueblos y comunidades indígenas han tenido una mayor participación en los procesos políticos del país al que pertenecen, con temas relacionados con las malas condiciones en las que viven, la violencia en contra de mujeres y niñas indígenas, derechos patrimoniales, gobierno autónomo, etc., temas que han originado iniciativas con posibles soluciones para atender algunas de las consecuencias de las acciones pasadas<sup>65</sup>.

Estados Unidos de América (EUA) expresó objeciones al texto de la DADIN, en razón de que no es vinculante, es decir, no constituye una declaración de obligaciones para los Estados de la OEA como lo haría un tratado o el DI consuetudinario. Expresó que los Estados de la OEA debían continuar con los esfuerzos en la implementación de la *Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007* (ya descrita líneas

63 Reunidos en Asunción, Paraguay, en el cuadragésimo cuarto período ordinario de sesiones de la AG, consideraron los trabajos del GT encargado de la elaboración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas. AG/DEC. 79 (XLIV-O/14). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014. [consulta: 11 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/dec-79-14-es.pdf>

64 Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas. AG/DEC. 79 ... *op. cit.*, párrafos 1 y 2.

65 Páginas 1 y 19 de la DADIN.

arriba), dado que estos ya se habían comprometido, en su calidad de Miembros de las UN, durante la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (septiembre de 2014) para hacer realidad los objetivos de la Declaración de las NU de 2007, y promoverla en el ámbito internacional. También era necesario cumplir los compromisos contenidos en el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014<sup>66</sup>.

En la DADIN los derechos de estos pueblos constituyen un aspecto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y el futuro de las Américas. Ellos han contribuido al desarrollo, pluralidad y diversidad cultural de nuestras sociedades. Se reafirmó que: “son sociedades originarias, diversas y con identidad propia que forman parte integral de las Américas” (preámbulo), por lo que debe haber un compromiso con su bienestar económico y social, la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural; y la importancia que tiene para la humanidad la existencia de los pueblos y las culturas indígenas en nuestro continente.

Se recalca que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas a consecuencia de la colonización (entre otras), han sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos. Esto les ha impedido ejercer su derecho al desarrollo conforme a sus necesidades e

intereses propios, por eso es urgente respetar y promover los derechos intrínsecos a ellos que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales, de sus culturas, tradiciones espirituales, historia y filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos. Es necesario respetar sus conocimientos, culturas y prácticas tradicionales indígenas (preámbulo).

Si bien es cierto hay avances en el ámbito internacional en el reconocimiento de sus derechos, por ejemplo, en el *Convenio 169 de la OIT*, y la *Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y otros progresos nacionales constitucionales, legislativos y jurisprudenciales alcanzados en las Américas, no es suficiente solo en papel garantizar, promover y proteger sus derechos, también es necesario hacerlos realidad con la voluntad política de los Estados de seguir avanzando en este tópico y hacer efectivos los compromisos asumidos en la *Tercera y Cuarta Cumbre de las Américas*, en concordancia con los principios de la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los DD. HH. reconocidos por el DI. Es necesario fomentar las relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas, basadas en los principios de justicia, democracia, respeto de los DD. HH., la no discriminación y la buena fe. Es necesario eliminar todas

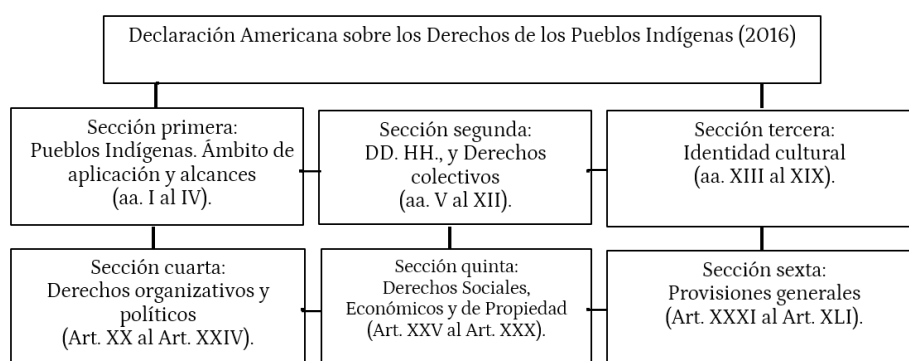
---

66 Ídem.

las formas de discriminación que puedan afectar a los pueblos indígenas, por lo que es fundamental la responsabilidad de los Estados para combatirlas. aspectos de la DADIN como se presenta en la Figura 4:

La DADIN reconoce prácticamente todos los DD. HH. en el ámbito individual y colectivo, y aunque este libro está delimitado a los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, vale la pena hacer destacar

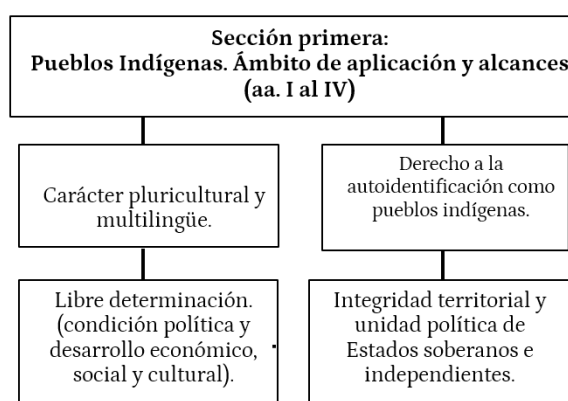
Figura 4  
**Estructura de la DADIN**



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

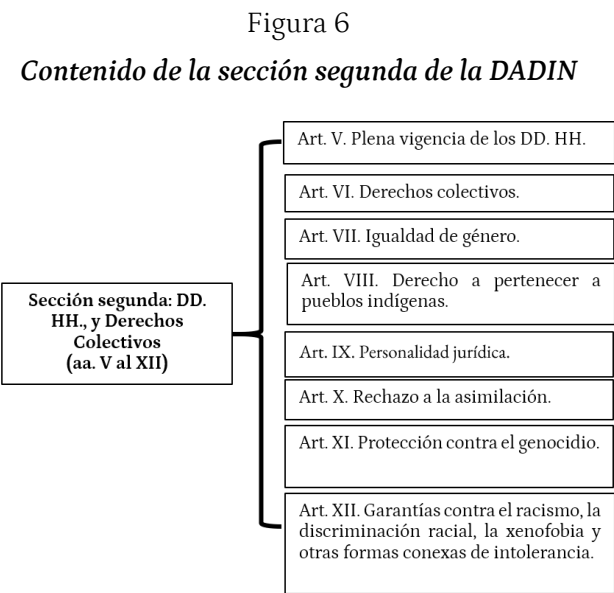
La DADIN se aplica a los pueblos indígenas de las Américas y a aquellos que con base en el principio de *autoidentificación como pueblos indígenas* lo hagan de manera individual o colectiva. Es así como inicia su contenido conforme a la siguiente Figura 5:

Figura 5  
**Contenido de la sección primera de la DADIN**



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

Se reconoce el derecho a *autoidentificación* como *pueblos indígenas*, sea de manera individual o colectiva y este será el criterio para determinar a quienes se aplica la DADIN. Se respetará conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena. Se reconoce y respeta su *carácter pluricultural y multilingüe*. Tienen *derecho a la libre determinación*, por lo que determinan libremente su condición política y persiguen también libremente su desarrollo económico, social y cultural. La DADIN está en concordancia con la Carta de la OEA y de las NU, por lo que nada en ella autoriza o alienta acciones encaminadas a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos e independientes. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno de todos los DD. HH. y libertades fundamentales, reconocidos en la Carta de las NU, la Carta de la OEA y en el DI de los DD. HH. (párrafos 1 y 2 de los artículos I, II, III y IV; y Art. V) que se ejercen de manera individual y colectiva. La siguiente Figura 6, presenta la estructura de la sección segunda:



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

En cuanto a la igualdad de género, en las Américas se asume que ha existido y aún existe violencia contra las personas y los pueblos indígenas; las mujeres, niñas y niños indígenas son los más vulnerados, y esto les ha impedido o anulado el goce pleno de todos los DD. HH. y libertades fundamentales reconocidos y protegidos en el DI. Ellos deben estar libres de todas las formas de discriminación y violencia, por lo que es urgente prevenir y erradicar estas acciones mediante la adopción de medidas necesarias y en conjunto con los pueblos indígenas (párrafos 1 al 3 del Art. VII).

La DADIN señala también que los pueblos indígenas tienen: 1) *derecho a su actuar colectivo* en sus sistemas (o instituciones) jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; a profesar y practicar

sus creencias espirituales; a hablar lenguas e idiomas propios, y a sus tierras, territorios y recursos; 2) *derecho de pertenecer a uno o varios pueblos indígenas* de acuerdo con la identidad, tradiciones, costumbres y sistemas de pertenencia de cada pueblo. En su ejercicio no puede haber ningún tipo de discriminación; 3) *personalidad jurídica*, se deben respetar sus formas de organización indígenas y promover el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta DADIN; 4) *derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos*, libre de todo intento externo de asimilación. Los Estados no deberán desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación de pueblos indígenas ni de destrucción de sus culturas; 5) *derecho a no ser objeto de forma alguna de genocidio o intento de exterminio*, y 6) *derecho a no ser objeto de racismo, discriminación racial, xenofobia ni otras formas conexas de intolerancia* (artículos VI, VIII, IX, X, XI y XII).

Colombia presentó una nota de interpretación relativa al Art. VIII (identificado en el párrafo *supra* con el inciso 2) y afirmó que el derecho a pertenecer a uno o varios pueblos indígenas está respaldado en el Art. 8, párrafo 2 del Convenio 169 de la OIT<sup>67</sup>, por lo que

se registró por la *autonomía de cada pueblo indígena* y declaró a manera de ejemplo:

Es importante precisar, que en la situación en que una persona comparta distintos orígenes indígenas [...] cuando su madre es perteneciente a una etnia y su padre a otra [...] solamente podrá definirse la pertenencia a uno u otro de los pueblos indígenas, dependiendo de las tradiciones en contacto [...] Para efectos de establecer la pertenencia de un individuo a determinado pueblo indígena, deberá examinarse de manera casuística los patrones culturales que definen las relaciones de parentesco, autoridad y adscripción étnica. No es lo mismo un caso de contacto entre dos tradiciones matrilineales, que un contacto entre una tradición matrilineal y una patrilineal.

De igual manera debería establecerse la jurisdicción dentro de la cual habita el individuo, las obligaciones derivadas del régimen de derechos contenidos dentro del fuero propio, así como el contexto socio geográfico en el

---

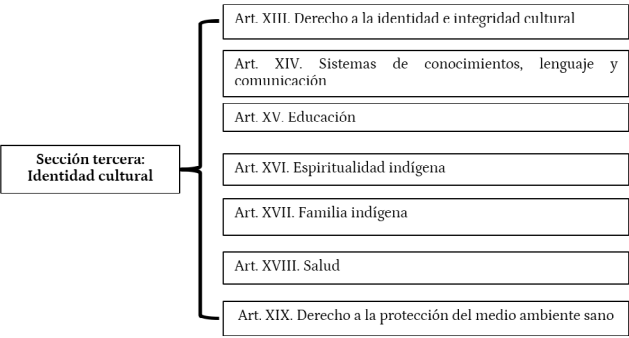
<sup>67</sup> Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

que específicamente desarrolla sus actividades cotidianas, culturales y políticas<sup>68</sup>.

La DADIN también reconoce un conjunto de derechos relacionados con la *identidad cultural* como se desglosan en la Figura 7 *infra*:

Figura 7

Contenido de la sección tercera de la DADIN



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

*Relacionados con la identidad e integridad cultural, los pueblos indígenas tienen derecho:* 1) *a su propia identidad e integridad cultural y a su patrimonio cultural* (tangible e intangible, histórico y ancestral) que incluye su protección, preservación, mantenimiento, y desarrollo para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y transmisión a generaciones futuras. La reparación (restitución) de los *bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales* de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes,

tradiciones y costumbres, y 2) al reconocimiento y respeto de todas sus formas de: a) vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones; b) organización social, económica y política, y c) transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, y la interrelación de estas formas (párrafos 1 al 3 del Art. XIII).

Colombia también presentó una nota de interpretación respecto del párrafo 2 del Art. XIII que aborda la noción de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales (lugares y objetos sagrados) de los pueblos indígenas, expuso que su definición y regulación se regirá por los desarrollos alcanzados en su derecho nacional y conforme los instrumentos internacionales aplicables (en caso de que corresponda). A raíz de que no existe una definición internacionalmente aceptada, es decir, ni el Convenio 169 de la OIT, ni la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y no aluden a ellos, y Colombia ha avanzado en su regulación con la participación de los pueblos indígenas<sup>69</sup>.

*Relacionados con sus sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) preservar, usar, desarrollar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus propias historias, len-

68 DADIN, p. 21.  
69 DADIN, p. 22.

guas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de conocimientos, escritura y literatura; a designar y mantener sus nombres de sus comunidades, individuos y lugares y 2) promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación en su lengua indígena (sus propios programas de radio y televisión u otros) y acceder en pie de igualdad a todos los medios de comunicación e información. Se apoyarán y facilitarán la creación de radioemisoras y televisoras indígenas y otros medios de información y comunicación (párrafos 1 al 4 del Art. XIV).

Igualmente, Colombia presentó una nota de interpretación, respecto del párrafo 3 del Art. XIV<sup>70</sup> donde declaró expresamente que: “el derecho de los pueblos indígenas a promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación está sujeto al cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la normatividad interna vigente”<sup>71</sup>.

*Relacionados con la Educación, los pueblos y personas indígenas tienen derecho a:* 1) la educación en todos los niveles y formas, sin discriminación, conforme al *principio de igualdad de oportunidades* y a fin de reducir

las disparidades entre los pueblos indígenas y no indígenas; 2) establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes en sus idiomas, acorde con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje; 3) que se promuevan relaciones interculturales armónicas, a través de currículas estatales con contenidos pluriculturales y multilingües de sus sociedades que impulsen el respeto y conocimiento de las culturas indígenas, y 4) que se impulse la educación intercultural que refleje las cosmovisiones, historias, lenguas, conocimientos, valores, culturas, prácticas y formas de vida de dichos pueblos. En todo esto se debe prestar atención particular en los niños y niñas indígenas que viven fuera de sus comunidades para que tengan acceso a la educación en sus propias lenguas y culturas (párrafos 1 al 5 del Art. XV).

*Relacionados con la espiritualidad indígena, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) ejercer libremente su propia espiritualidad y creencias; a practicar, desarrollar, transmitir y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias, en público y en privado, individual y colectivamente, y 2) preservar, proteger y acceder a sus sitios sagrados, incluidos sus lugares de sepultura, a usar y controlar sus

70 Artículo XIV. Sistemas de Conocimientos, Lenguaje y Comunicación. 3. “Los pueblos indígenas, tienen derecho a promover y desarrollar todos sus sistemas y medios de comunicación, incluidos sus propios programas de radio y televisión, y acceder en pie de igualdad a todos los demás medios de comunicación e información. Los Estados tomarán medidas para promover la transmisión de programas de radio y televisión en lengua indígena, particularmente en regiones de presencia indígena. Los Estados apoyarán y facilitarán la creación de radioemisoras y televisoras indígenas, así como otros medios de información y comunicación.”

71 DADIN, p. 23.

reliquias, objetos sagrados y a recuperar sus restos humanos. Se protegerá la integridad de símbolos, prácticas, ceremonias, expresiones y formas espirituales de los pueblos indígenas, de conformidad con el DI (párrafos 1 al 4 del Art. XVI).

Colombia presentó una nota de interpretación respecto del párrafo 3 del Art. XVI<sup>72</sup> que aborda la noción de sitios sagrados, incluidos sus lugares de sepultura (lugares y objetos sagrados) de los pueblos indígenas. Declaró que su concepción se regirá por los desarrollos de su ordenamiento jurídico nacional y conforme a los instrumentos internacionales aplicables en caso de que existan, ya que para 2016 no existía una definición internacionalmente aceptada, por parte del Convenio 169 de la OIT o en la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

*Relacionados con la familia indígena, los pueblos indígenas tienen derecho a* preservar, mantener y promover sus propios sistemas y distintas formas de familia indígena (elemento natural y fundamental de la sociedad) como la familia extensa, así como sus formas de unión matrimonial, de filiación, descendencia y de nombre familiar con el respeto a la equidad de género y generacional. Debe haber una consideración primaria,

en asuntos relativos a la custodia, adopción, ruptura del vínculo familiar (u otros similares) e *interés superior del niño*. Las cortes y otras instituciones deberán tener presente el derecho de todo niño indígena, en común con miembros de su pueblo, a *respetar y disfrutar su identidad e integridad cultural*, su espiritualidad indígena, *sus sistemas de conocimientos, lenguaje y comunicación*, etc. Deberá considerarse el derecho indígena del pueblo correspondiente, y su punto de vista, derechos e intereses, incluyendo las posiciones de los individuos, familia y comunidad (párrafos 1 y 2 del Art. XVII).

*Relacionados con la salud, los pueblos indígenas tienen derecho:* 1) al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual (colectiva e individual); 2) a sus sistemas y prácticas de salud (uso y protección de las plantas, animales, minerales de interés vital y otros recursos naturales de uso medicinal en sus tierras y territorios ancestrales); 3) a utilizar, sin discriminación alguna, las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general, esto incluye la formación de técnicos y profesionales indígenas de salud; 4) a no ser objeto de programas de investigación, experimentación biológica o médica, de esterilización sin su consentimiento previo, libre e informado, y 5) al acceso a sus propios

---

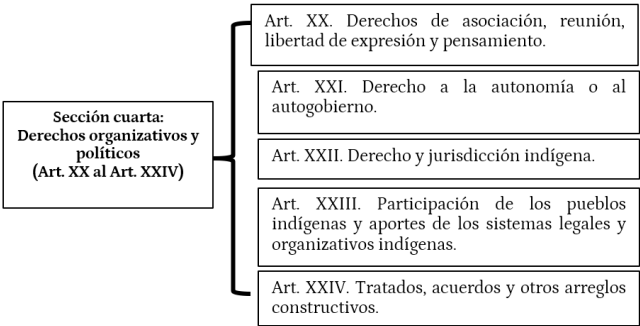
72 Artículo XVI. Espiritualidad Indígena 3. "Los pueblos indígenas tienen derecho a preservar, proteger y acceder a sus sitios sagrados, incluidos sus lugares de sepultura, a usar y controlar sus reliquias y objetos sagrados y a recuperar sus restos humanos."

datos, expedientes médicos y documentos de investigación conducidos por personas e instituciones públicas o privadas (párrafos 1 al 4 del Art. XVIII).

*Relacionados con la protección del medio ambiente sano, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo; 2) a conservar, restaurar y proteger el medio ambiente; 3) al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos; 4) ser protegidos contra la introducción, abandono, dispersión, tránsito, uso indiscriminado o depósito de cualquier material peligroso que pueda afectar negativamente a las comunidades, tierras, territorios y recursos indígenas, y 5) a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos (párrafos 1 al 4 del Art. XIX).

La sección cuarta, “Derechos organizativos y políticos” de la DADIN, es también fruto de distintos instrumentos vinculantes y no vinculantes en el marco de las NU, de la OIT y de otros organismos especializados previos a ella, misma que los presenta conforme a la siguiente Figura 8:

Figura 8  
**Contenido de la sección cuarta de la DADIN: derechos organizativos y políticos**

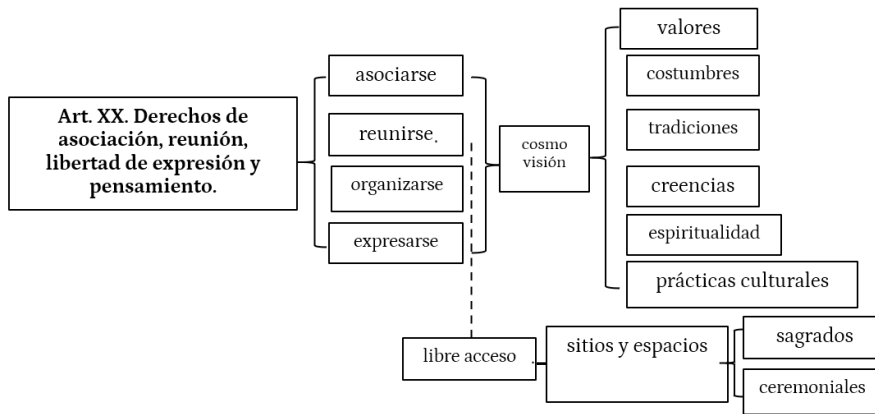


Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

*Respecto a los derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) asociarse, reunirse, organizarse y expresarse, de acuerdo a su cosmovisión, *inter alia*, sus valores, usos, costumbres, tradiciones ancestrales, creencias, espiritualidad y otras prácticas culturales y a ejercerlos sin interferencias; 2) un libre acceso para reunirse en sus espacios sagrados y ceremoniales, y para hacer uso de los mismos (ver Figura 9 y 3) transitar, mantener, desarrollar contactos, relaciones y cooperación directa, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus miembros y con otros pueblos. En particular, aquellos que están divididos por fronteras internacionales (párrafos 1 al 3 del Art. XX).

Figura 9

*Derechos de asociación, reunión y libertad de expresión*



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

Colombia presentó una nota de interpretación sobre el párrafo 2 del Art. XX<sup>73</sup> que aborda la noción de sitios y espacios sagrados y ceremoniales (lugares y objetos sagrados) y, a falta de una definición de estos, se registró por los desarrollos de su ordenamiento jurídico nacional y conforme al DI aplicable, al no existir una definición internacionalmente aceptada, como ya se ha anunciado en párrafos anteriores<sup>74</sup>.

*En cuanto a la autonomía o al autogobierno, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) la libre determinación, en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y de disponer de medios para financiar sus funciones autónomas; 2) mantener y desarro-

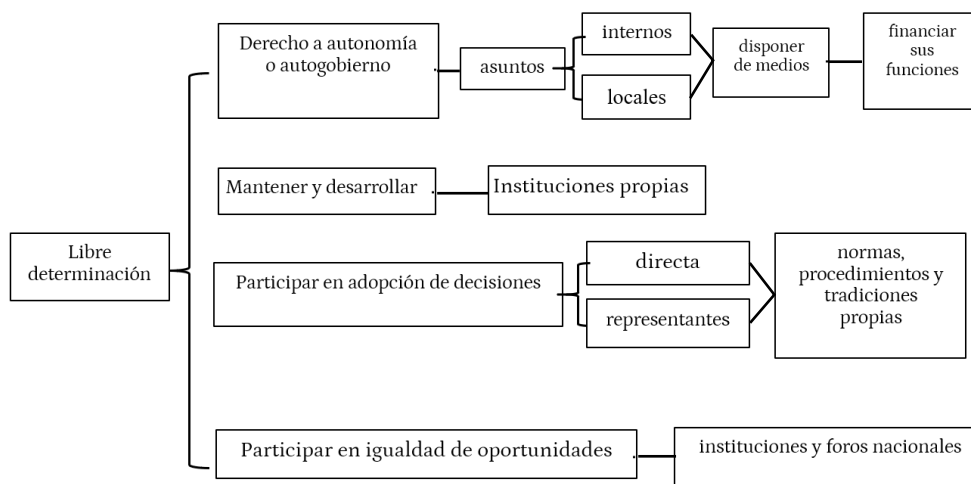
llar sus instituciones indígenas de decisión; 3) participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, directamente o a través de sus representantes, de acuerdo con sus normas, procedimientos y tradiciones, y 4) la igualdad de oportunidades para acceder, participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes (párrafos 1 y 2 del Art. XXI). Ver Figura 10 *infra*:

<sup>73</sup> Artículo XX. Derechos de Asociación, Reunión, Libertad de Expresión y Pensamiento 2. “Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse en sus sitios y espacios sagrados y ceremoniales. Para tal fin, tendrán libre acceso, y uso de los mismos.”

<sup>74</sup> DADIN, p. 22.

Figura 10

**Autonomía o autogobierno**

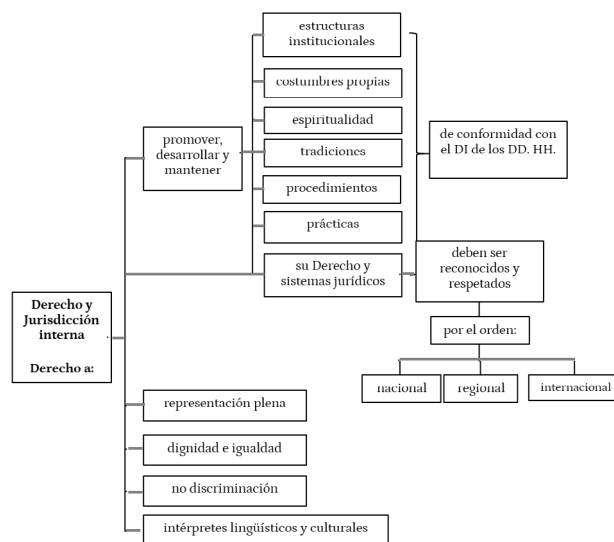


Fuente: Elaboración propia con información de la DADI.

*Respecto al Derecho y jurisdicción indígena, tienen derecho a:* 1) promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con el DI de los DD. HH.; 2) a que el orden jurídico nacional, regional e internacional reconozca y respete su derecho y sistemas jurídicos indígenas, y 3) a tener plena representación con dignidad e igualdad ante la ley, sin discriminación, a igual protección y beneficio de la ley, incluso, al uso de intérpretes lingüísticos y culturales (párrafos 1 a 4 del Art. XXII). Ver Figura 11.

Figura 11

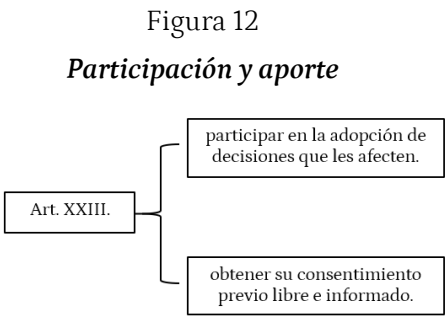
**Derecho y jurisdicción interna**



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

*Referente a la participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas, tienen derecho a:* 1) participar plena y efectivamente, por conducto

de representantes elegidos de conformidad con sus instituciones, en la adopción de decisiones que afecten sus derechos y tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionados con los asuntos indígenas, y 2) obtener su *consentimiento previo, libre e informado* antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten mediante consultas y cooperación con ellos de buena fe y por medio de sus instituciones representativas (párrafos 1 y 2 del Art. XXIII). Ver Figura 12.



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

Colombia se apartó del consenso del párrafo 2 porque su orden jurídico define el derecho de consulta previa de estas comunidades indígenas o étnicas, conforme al Convenio No. 169 de la OIT. Su corte constitucional establece que el proceso de consulta debe realizarse con miras a alcanzar un acuerdo o lograr su consentimiento respecto de las medidas legislativas propuestas y que les afecten directamente, pero este derecho no

debe traducirse en un poder de veto a las medidas, o que no se puedan adoptar sin su consentimiento:

... significa que, ante el desacuerdo se deben presentar “fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad” [...] el Comité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha establecido que la consulta previa, no implica un derecho a vetar decisiones estatales, sino que es un mecanismo idóneo para que los pueblos indígenas y tribales tengan el derecho a expresarse y a influenciar en el proceso de toma de decisiones<sup>75</sup>.

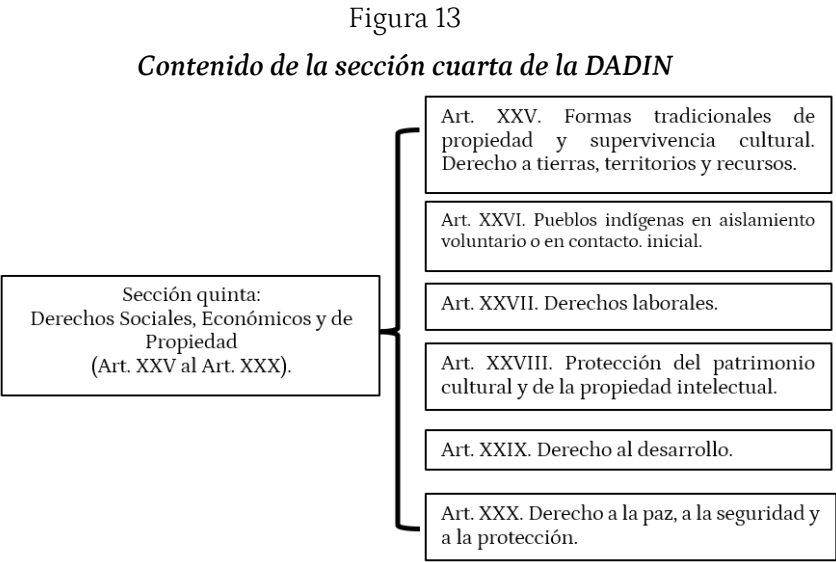
*Por lo que respecta a los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos los pueblos indígenas tienen derecho a que nada de lo contenido en la DADIN se interprete en el sentido que menoscabe o suprima los derechos que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos (párrafos 1 al 3 del Art. XXIV).*

La DADIN también reconoce a los derechos sociales, económicos y de propiedad establecidos previamente en otros instrumentos jurídicos internacionales como el PIDESC, y los distintos convenios de la OIT que aborda los derechos de propiedad, laborales, patri-

75 DADIN, pp. 10 y 19.

moniales, culturales, propiedad intelectual, desarrollo, paz y seguridad; estos últimos consagrados desde la Carta de las NU.

A continuación, se desglosan en el Figura 13 *infra*:



Fuente: Elaboración propia con información de la DADIN.

*Concerniente a las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural (tierras, territorios y recursos), los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) mantener y fortalecer su relación espiritual, cultural y material con sus tierras, territorios y recursos, a responsabilizarse de su conservación, para ellos y para las generaciones venideras; 2) las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido, así como de que se les reconozca y respete su propiedad tradicional u otro tipo de ocupación o utilización (debido respeto de sus costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra); y 3) al reconocimiento legal de las modalidades y formas particulares de propiedad, posesión o dominio de sus

tierras, territorios y recursos de acuerdo con el ordenamiento legal de cada Estado y los instrumentos internacionales pertinentes (párrafos 1 al 5 del Art. XXV).

*Con relación al aislamiento voluntario o en contacto inicial, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) permanecer en dicha condición y vivir libremente, de acuerdo a sus culturas, y 2) que se les reconozcan, respeten y protejan las tierras, territorios, medio ambiente y culturas, así como su vida e integridad individual y colectiva (párrafos 1 y 2 del Art. XXVI).

*Respecto a las cuestiones laborales, las personas y pueblos indígenas tienen derecho a:* 1)

ser protegidos por la ley laboral nacional e internacional, a no ser discriminados o acosados en esta materia (prevenir, sancionar y reparar la discriminación de que sean objeto); 2) que se eliminen prácticas laborales de explotación, en particular, las niñas, niños, mujeres y ancianos indígenas, y 3) tomar las medidas necesarias a fin de estar protegidos (aplicar y hacer cumplir las leyes), en condiciones de empleo justas e igualitarias (incluye la formación y capacitación). Esto incluye el derecho de asociación, a establecer organizaciones sindicales y a participar en actividades sindicales. El derecho a negociar en forma colectiva, a no estar sujetos a sistemas de contratación coercitivos, forzados. Derecho a estar informados acerca de sus derechos, recursos y acciones para su protección (párrafos 1 al 4 del Art. XXVII).

*Relativo a la protección del patrimonio cultural y de la propiedad intelectual, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) que se les reconozca, respete y proteja la propiedad, dominio, posesión, control, desarrollo y protección de su patrimonio cultural material e inmaterial transmitido de generación en generación; 2) la protección de la propiedad intelectual colectiva que comprende, *inter alia*, los conocimientos y expresiones culturales tradicionales, tales como conocimientos tradicionales asociados a los recursos genéticos, diseños y procedimientos ancestrales, manifestaciones culturales, artísticas, espirituales, tecnológicas y científicas, conoci-

mientos y desarrollos propios relacionados con la biodiversidad, utilidad y cualidades de semillas, plantas medicinales, flora y fauna, y 3) a que se les consulte para obtener su consentimiento libre, previo e informado (párrafos 1 al 3 del Art. XXVIII).

*En relación con el desarrollo, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) mantener y determinar sus prioridades respecto a su desarrollo político, económico, social y cultural (conforme a su cosmovisión); 2) disfrutar de sus medios de subsistencia y desarrollo; 3) dedicarse libremente a todas sus actividades económicas, implica elaborar políticas, planes, programas y estrategias para su ejercicio; 4) implementar conforme a su organización política y social, normas y procedimientos, acuerdos a sus cosmovisiones e instituciones; 5) participar activamente en la elaboración y determinación de programas de desarrollo que les concierne y, en lo posible, administrarlos mediante sus instituciones, y 6) que se mitiguen los impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales por la ejecución de los proyectos de desarrollo que afecten sus derechos.

*Los pueblos indígenas desposeídos de sus propios medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a:* 1) la restitución y, cuando no sea posible, a la indemnización justa y equitativa; 2) la compensación por cualquier perjuicio causado por la ejecución de pla-

nes, programas o proyectos del Estado, de organismos financieros internacionales o de empresas privadas, y 3) que se celebren consultas y cooperen con ellos de buena fe, a través de sus instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (párrafos 1 al 5 del Art. XXIX). Respecto a este último punto Colombia<sup>76</sup> hizo referencia a que se apartaba de su consenso (párrafo 4 del Art. XXIX) porque consideró que a pesar de que el Estado colombiano había:

incorporado a su ordenamiento jurídico una amplia gama de derechos dirigidos a reconocer, garantizar y hacer exigibles los derechos y principios constitucionales de pluralismo y diversidad étnica y cultural de la nación, bajo el marco de la Constitución Política, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, está regulado por disposiciones legales y administrativas, en armonía con los fines del Estado, y con principios como la función social y ecológica de la propiedad,

y la propiedad estatal del subsuelo y los recursos naturales no renovables.

[...] en estos territorios los pueblos indígenas ejercen su propia organización política, social y judicial. Por mandato constitucional, sus autoridades se reconocen como autoridades estatales públicas de carácter especial y, en materia judicial, se reconoce la jurisdicción especial indígena, avance notable en relación con otros países de la región.

En el contexto internacional, Colombia ha sido un país líder en la aplicación de las disposiciones sobre consulta previa del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del que es parte [...]

[...] el enfoque de esta Declaración Americana, frente al consentimiento previo es distinto y podría equivaler a un posible veto en la explotación de recursos naturales que se encuentren en territorios indígenas, en ausencia de un acuerdo, lo que podría frenar procesos que son de interés general,

---

76 DADIN, pp. 14, 19 y 20.

el contenido de este artículo resulta inaceptable para Colombia.

[...] es importante destacar que muchos Estados, incluido Colombia, consagra constitucionalmente que el subsuelo y los recursos naturales no renovables, son propiedad del Estado para conservar y garantizar su utilidad pública en beneficio de toda la nación. Por esta razón, las disposiciones contenidas en este artículo son contrarias al orden jurídico interno de Colombia, sustentado en el interés nacional<sup>77</sup>.

*En materia de paz, seguridad y protección, los pueblos indígenas tienen derecho a:* 1) la paz y a la seguridad; 2) al reconocimiento y respeto de sus instituciones para el mantenimiento de la organización y control de sus comunidades y pueblos; 3) protección y seguridad en situaciones o períodos de conflicto armado interno o internacional conforme al Derecho Internacional Humanitario (DIH); 4) que no se recluten niños, niñas y adolescentes indígenas en las fuerzas armadas; 5) que se les garantice que mujeres, niños y niñas indígenas vivan libres de violencia, especial-

mente sexual; 6) que se les garantice el derecho de acceso a la justicia, protección y reparación efectiva de los daños causados a las víctimas, y 7) a que no se desarrollen actividades militares en sus tierras o territorios<sup>78</sup>, salvo que se justifique el interés público, se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que estos lo hayan solicitado (párrafos 1 al 5 del Art. XXX).

Colombia se apartó del consenso del párrafo 5 del Art. XXX<sup>79</sup>. En razón de su mandato constitucional, la Fuerza Pública está obligada a hacer presencia en cualquier lugar del territorio nacional para brindar y garantizar a todos los habitantes (incluye a los pueblos indígenas) la protección y respeto de su vida, honra y bienes, tanto individuales como colectivos. La protección de los derechos de las comunidades indígenas y su integridad dependen en gran medida de la seguridad de sus territorios. En Colombia se expidieron instrucciones a la Fuerza Pública para dar cumplimiento a la obligación de protección de los pueblos indígenas, y esta disposición de la DADIN es contraria al “Principio de necesidad y eficacia de la fuerza pública” e impide el cumplimiento de su misión insti-

<sup>77</sup> DADIN, p. 20.

<sup>78</sup> Todo esto conforme al DIH, el DI de los DD. HH., el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, y el Protocolo II de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, en caso de conflictos armados tomarán medidas adecuadas para proteger los DD. HH., instituciones, tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas y sus comunidades.

<sup>79</sup> No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que estos lo hayan solicitado.

tucional, lo que hace que resulte inaceptable para Colombia<sup>80</sup>.

En la sección sexta, “provisiones generales”, los Estados garantizarán/proveerán: 1) el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas; 2) el derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus *lugares sagrados y de culto* y de todos los DD. HH. contenidos en la Declaración; 3) la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas; 4) la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Declaración; 5) por igual todos los derechos y libertades reconocidos en la Declaración a las mujeres y los hombres indígenas; 6) el derecho a recursos efectivos e idóneos, incluyendo los recursos judiciales expeditos, para la reparación de toda violación de sus derechos colectivos e individuales y mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho; 7) mecanismos y procedimientos justos, equitativos y eficaces para la pronta resolución de los mismos, se dará la debida consideración y el reconocimiento a las costumbres, las tradiciones, las normas o los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados

(artículos XXXI al XXXIV), y 8) el derecho a la asistencia financiera y técnica y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la DADIN (Art. XXXVII).

Colombia presentó una nota interpretativa del párrafo 1 del Art. XXXI<sup>81</sup> en la que declaró expresamente que la noción “protección de sus lugares sagrados y de culto” (lugares y objetos sagrados) de los pueblos indígenas, se regirá por su ordenamiento jurídico nacional y conforme a los instrumentos internacionales aplicables en caso de que existan, ya que para 2016 no existía una definición internacionalmente aceptada por parte del Convenio 169 de la OIT, la *Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* u otros. En su ejercicio se respetarán los DD. HH. y las libertades fundamentales de todos y estarán sujetos exclusivamente a las limitaciones (que no serán discriminatorias) determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de DD. HH. y serán solo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades de los demás, para satisfacer las necesidades justas, apremiantes de una sociedad democrática y con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los DD.

80 DADIN, pp. 15, 19 y 20.

81 Art. XXXI. 1. “Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la presente Declaración.”

HH., la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe (Art. XXX-VI).

1.6 Instrumentos específicos sobre no discriminación

En este apartado se desarrollan los contenidos de los principales instrumentos que prohíben la discriminación; algunos de ellos son vinculantes y otros no. A continuación, en la Figura 14 muestra el orden en que se describen.

Figura 14  
*Instrumentos específicos sobre no discriminación*

|                         |      |                                                                                             |
|-------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| DI No<br>discriminación | 1958 | Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación aprobado por la OIT. |
|                         | 1960 | Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.    |
|                         | 1963 | Declaración de las NU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.    |
|                         | 1965 | Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. |
|                         | 1967 | Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.                      |
|                         | 1979 | Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.      |

Fuente: Elaboración propia.

El *Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación aprobado por la OIT en 1958*, conocido también como “Convenio No. 111 de la OIT” o “Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958”, tiene carácter internacional, y casi una ratificación universal (94%) de los Estados miembros de la OIT (175 incluidos México)<sup>82</sup>.

La OIT decidió adoptar diversas proposiciones relativas a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su preámbulo se afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza (entre otras), tienen derecho a perseguir su bienestar en condiciones de libertad, dignidad e igualdad de oportunidades (preámbulo). Se destaca su aporte

82 Ratificación del C111 - Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación), OIT, 1958 (núm. 111). Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312256](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256)

a la construcción conceptual del término “discriminación” en el sentido de que afirma que esta acción constituye una violación de los derechos enunciados en la DUDH e incorpora distinciones, exclusiones o preferencias basadas en diversos motivos entre ellos los de raza y ascendencia nacional u origen. Su definición comprende:

... cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación... (Art. 1.º)

De esta definición, se deduce implícitamente a los pueblos y comunidades indígenas cuando se firma “raza”, “color”, “ascendencia nacional”, que en conjunto suelen ser una característica étnica diferenciada de los seres humanos, en razón de su lugar de nacimiento o por tener antecedentes étnicos, culturales, tradiciones, etc.

Otro instrumento relevante, bajo el auspicio de la UNESCO, es la *Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza* de 1960, instrumento jurídicamente vinculante (México no aparece en la lista de Estados parte). Afirma que las discriminaciones en la esfera de la enseñanza constituyen una violación de derechos

enunciados en la DUDH y confirma lo establecido en el Convenio de la OIT de 1958. La Convención sostiene el principio de que *no deben establecerse discriminaciones* y proclama el derecho de todos a la educación. La UNESCO propuso instituir la cooperación entre las naciones a fin de asegurar el respeto universal de los DD. HH. y una igualdad de posibilidades de educación, es decir, procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esta materia. La Convención define a la discriminación e incorpora las distinciones por “origen nacional” y “grupos”, a saber:

Toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, [...] o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, [...] o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

- a) Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
- b) [...];
- c) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.” (Art. 1.º).

A diferencia del Convenio de la OIT (1958), que utiliza las expresiones “raza”, “ascendencia nacional u origen social”, esta Convención alude a “origen nacional” y a “grupos” como sujetos de discriminación, de tal forma que de 1958 a 1960 se sumaron expresiones asociadas a lo que hoy son pueblos originarios o pueblos y comunidades indígenas, pero aún sin nombrarlos como tales. Se afirma que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los DD. HH. y las libertades fundamentales; debe fomentar la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y los *grupos raciales* para el mantenimiento de la paz.

La Convención reconoce a los *miembros de las minorías nacionales* (comprenden también a los grupos étnicos) el derecho a ejercer las actividades docentes (establecer y mantener escuelas, emplear y enseñar su propio idioma). Los sistemas educativos no deben impedir a los *miembros de estas minorías* comprender la cultura y el idioma de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional. La Convención no admite ninguna reserva y es aplicable a todos aquellos territorios no autónomos, en fideicomiso, coloniales, etc. (artículos 5, 9 y 15)

En 1963, la AG de las NU, a través de la *Declaración de las NU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* de 1963,

confirma nuevamente los contenidos de la Carta de las NU y de la DUDH. Respecto a la primera, resaltó el principio de “dignidad e igualdad de todos los seres humanos”, ello llevaría al desarrollo y estímulo del respeto a los DD. HH. y a las libertades fundamentales “de todos” sin hacer distinción. De la DUDH, los principios de que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, “toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma sin distinción alguna”, “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley y que todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación y contra toda provocación a tal discriminación”.

En esta Declaración se reconoció el trabajo de los organismos especializados, como la OIT de 1958 y la UNESCO en 1960 que aportaron definiciones de “discriminación”. En ellas se hizo referencia a distinciones por motivo de raza, ascendencia nacional, origen social, origen nacional y grupo como sujetos de discriminación, considerada una violación grave a los DD. HH. Reconoció que para 1963 había un progreso aparejado a la preocupación relacionada con la discriminación por motivos de *origen étnico* (otros eran los de raza y color) en algunas regiones del mundo.

La Declaración afirmaba que la discriminación era un atentado contra la dignidad

humana, por lo tanto, constituía una negación y violación a la Carta de las NU y a la DUDH. Era un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad internacionales y la conveniencia dentro de un mismo Estado, por lo que debía condenarse severamente. Dejó claro que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es “científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa, que nada en la teoría o en la práctica justificaba la discriminación racial”.

Afirmó que toda clase de propaganda y organizaciones basadas en ellas deben ser condenadas. En el preámbulo y Art. 9.<sup>º</sup> se asegura la necesidad de: 1) asegurar la comprensión y respeto de la dignidad de la persona humana; 2) eliminar (políticas gubernamentales basadas en la superioridad u odio racial) en todo el mundo la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones; 3) prevenir y combatir doctrinas y prácticas racistas, y 4) promover el entendimiento entre las razas y edificar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales. Si bien no brinda un concepto de discriminación, sí aporta todos los elementos para ello.

Como se sabe, la Declaración no tiene un carácter vinculante, pero se instó a que sus propósitos se hicieran realidad a través de la

*Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965*, que sin duda es referente importante en la historia del DI, al incorporar a su base axiológica-teleológica el contenido de seis instrumentos jurídicos internacionales precedentes, descritos en párrafos *supra*, a saber: 1) la Carta de las NU (1945); 2) la DUDH (1948); 3) el Convenio relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958); 4) la Convención sobre la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, aprobada por la UNESCO (1960); 5) la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales (1960), y 6) la Declaración de las NU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963).

Todos ellos en su parte axiológica enfatizan que la dignidad y la igualdad son inherentes a todos los seres humanos, “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, u origen nacional. Se es igual ante la ley e igual protección de la ley contra toda discriminación e incitación a la misma” (preámbulo). La parte teleológica hace énfasis en: 1) asegurar la comprensión y respeto de la dignidad de la persona humana y en la adopción (rápida e incondicional) de medidas prácticas contra la discriminación; 2) promover y estimular el respeto universal y efectivo de los DD. HH. y libertades fundamentales de todos sin

distinción por motivos, entre otros, de raza; 3) condenar el colonialismo y las prácticas de segregación y discriminación racial (en todas sus formas, manifestaciones y donde quiera que existan); 4) impedir que la discriminación entre seres humanos por motivos de raza, u origen étnico obstaculice las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones o que impida la paz y seguridad entre los pueblos, así como la convivencia de las personas aun dentro de un mismo Estado; 5) eliminar rápidamente toda manifestación de discriminación racial (DR) causada por políticas gubernamentales basadas en la superioridad o el odio racial (*apartheid*, segregación o separación), y 6) prevenir y combatir doctrinas y prácticas racistas con el fin de promover el entendimiento entre las razas y edificar una comunidad internacional libre de todas las formas de segregación y discriminación raciales. Esta Convención, al igual que el Convenio de la OIT de 1958 y el de la UNESCO de 1960, brinda un concepto de “discriminación racial”:

... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social,

cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública” (párrafo 1.º del Art. 1.º).

Los anteriores instrumentos (1958 y 1960) hicieron referencia a distinciones por motivo de “raza”, “ascendencia nacional”, “origen social”, “origen nacional” y “grupo”. Esta Convención aporta los términos de “linaje”, “origen nacional o étnico” y en otras partes de su contenido el de “ciertos grupos raciales o étnicos” o “de personas pertenecientes a estos grupos”. Entre la propuesta del Convenio (1958) y la Convención (1965) hay una armonía conceptual, ya que ambas reconocen “toda o cualquier distinción, exclusión y preferencia,” aunque la Convención agrega la palabra “restricción”. También ambos instrumentos exponen los motivos de raza y coinciden, aunque con distinta denominación, en motivos de ascendencia nacional u origen social (1958), linaje u origen nacional o étnico que es más específico (1965). Por último, coinciden en el mismo objeto o resultado, solo que la Convención es genérica y el Convenio solo en el contexto del empleo y ocupación. La Convención exige el aseguramiento del progreso adecuado de “... *ciertos grupos raciales o étnicos* [...]” a fin de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute pleno del ejercicio de los DD. HH. y libertades fundamentales (párrafo 4 del Art. 1 y Art. 2).

En este sentido, es necesario promover un entendimiento mutuo entre todas las razas. Se prohíbe y condena toda forma de DR (fomento, defensa o apoyo). Se insta a cesar por todos los medios adecuados, a desalentar lo que tienda a fortalecer la división racial, mediante políticas gubernamentales encaminadas a su eliminación sin dilaciones (medidas especiales, concretas y efectivas en todas las esferas) para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de *ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos*. De ser necesario, enmendará, derogará o anulará todo marco jurídico que la cree o perpetúe. Estimular organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios para eliminar las barreras entre las razas y no incurrir (autoridades e instituciones públicas nacionales y locales) en ningún acto o práctica de DR (Art. 2).

Se afirma que se debe condenar toda propaganda que justifique, incite, promueva o difunda *ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado origen étnico*, o el odio racial, así como toda asistencia a actividades racistas, su financiación, acto de violencia o incitación a cometer tales actos. Las organizaciones que promuevan estos actos (delito penado por la ley) se declararán ilegales y prohibidas. Se deberán eliminar estas incitaciones, sea que provengan de organizaciones, instituciones públicas, o autoridades, y

promover los principios incorporados en la DUDH (Art. 4).

Existe el compromiso de prohibir y eliminar la DR en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley sin distinción de raza, color y *origen nacional o étnico*, en particular el goce de los derechos políticos referentes a: 1) tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igual; 2) participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y 3) acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, etc. (Art. 5).

Existe también el compromiso de tomar medidas inmediatas y eficaces para: 1) combatir los prejuicios conducentes a la discriminación racial; 2) promover la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y *los diversos grupos raciales o étnicos*, y 3) propagar los propósitos y principios de la Carta de las NU, la DUDH, la Declaración de las NU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, etc. (Art. 7).

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) es el responsable de la supervisión de la Convención y presta especial atención a la situación de los pueblos indígenas a través de sus distintos procedimientos. Véase Observación General N.º 23 (Pueblos indígenas). (Art. 8).

El PIDCP de 1966 expone que todas las personas tienen derecho a protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de *raza*, opiniones políticas o de cualquier índole, *origen nacional* o social, etc. (Art. 26). Si bien, todos los instrumentos mencionados en párrafos *supra*, con excepción de la Carta de las NU y la DUDH, aluden a expresiones como “raza”, “ascendencia nacional”, “origen social”, “origen nacional” y “grupo”, “linaje”, “origen nacional o étnico” “ciertos grupos raciales o étnicos” o “de personas pertenecientes a estos grupos”, el PIDCP vuelve a reconocer que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley, por lo que prohíbe toda discriminación.

Su preámbulo reconoce: 1) los principios de la Carta de las NU (libertad, justicia y paz) coligados con el reconocimiento de la dignidad inherente a los miembros de la familia humana y sus derechos iguales e inalienables, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades, y 2) que no se podrá realizar el ideal enunciado en la DUDH “ser humano libre en el disfrute de *libertades civiles y políticas*, liberado del temor y la miseria” sin que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de estos derechos, etc.

Se registra el principio de “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”, en el ejercicio de este derecho *los pueblos establecen libremente su condición política* y

proveen asimismo a su desarrollo en distintas esferas, sin distinción de *raza*, *opinión política* o de otra índole, *origen nacional* o *social*, etc. De garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de los derechos civiles y políticos consagrados en el PIDCP, por lo que se prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia, estará prohibida por la ley (párrafo 1, artículos 1, 2, 3 y 20).

Se distingue el derecho de todos los ciudadanos sin restricciones indebidas a: 1) participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto garante de la libre expresión de la voluntad de los electores, y 3) acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país. No se les negará a las minorías étnicas el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo a tener su vida cultural, a profesar y practicar su religión y a emplear su idioma (artículos 25 y 27). El Comité de Derechos Humanos es responsable de la supervisión del cumplimiento del PIDCP (Art. 28).

Ese mismo año (1966) se adoptó el PIDESC de 1966. En él se reconocen los principios enunciados en la Carta de las NU (libertad,

justicia, paz y la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables) y la obligación a los Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas. También remite a la DUDH en el sentido de que se deben crear condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales. El individuo forma parte de una comunidad por lo que está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en el Pacto.

El PIDESC afirma el principio de que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”, establece libremente su condición política y proveen a su desarrollo económico, social y cultural, por lo que se debe garantizar su ejercicio sin discriminación por motivos de *raza*, opinión política, *origen nacional* o cualquier otra índole o condición social; se contempla el derecho de toda persona a la educación para favorecer la comprensión, tolerancia y amistad entre las naciones y entre los grupos raciales, étnicos, etc. (párrafo 1 del Art. 1, artículos 2 y 13). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es responsable de supervisar la implementación del PIDESC.

Un año después de la adopción de los dos Pactos se adopta la *Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* de 1967. En ella, la AG confirmó los princi-

pios y propósitos de la Carta de las NU respecto a la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana. Retoma el principio de “la no discriminación” y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y toda persona tiene todos los derechos y libertades sin distinción alguna, consagrado en la DUDH. Resalta el principio de la igualdad de derechos del hombre y la mujer conforme a los principios de la Carta de las NU y la DUDH (Art. 11). Reconoce el objeto de eliminar todas las formas de discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres consagrado en las resoluciones, declaraciones, convenciones y recomendaciones de las NU y los organismos especializados.

Afirma que, a pesar de que la Carta de las NU, la DUDH, los PIDCP y PIDESC, y otros instrumentos de las NU y los organismos especializados los reconocen e incluso hay progreso en materia de igualdad de derechos, aún existe discriminación en contra de la mujer y esto es incompatible con la dignidad humana, el bienestar de la familia y la sociedad. Dichas acciones impiden su participación en la vida política de sus países en condiciones de igualdad con el hombre. Constituye un obstáculo para el pleno desarrollo de las posibilidades que tienen las mujeres de servir a sus países y a la humanidad. La mujer ha contribuido a la vida política de su país, por eso es importante su participa-

ción en todos los campos para el desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la paz. Es necesario garantizar el reconocimiento universal, de hecho y en derecho, del principio de “igualdad del hombre y la mujer” (Declaración de la AG).

La discriminación contra la mujer niega o limita su igualdad de derechos con el hombre. Es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana. Para ello se deben: 1) abolir normas jurídicas, costumbres y prácticas que la discriminen. Asegurarles la protección jurídica adecuada en igualdad con el hombre en las constituciones y mediante la adopción y ratificación de instrumentos de DI; 2) educar a la opinión pública, y 3) eliminar y abolir prejuicios y prácticas consuetudinarias (de cualquier otra índole) basadas en la idea de inferioridad de la mujer (artículos 1.º, 2.º y 3.º). Es necesario asegurar el derecho a votar: 1) en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas, y 2) en todos los referéndums públicos. También tienen derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (Art. 4.º).

La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979* (CEDAW) reafirma la fe en los derechos fundamentales, las libertades fundamentales y los principios de la Carta de las NU: 1) la dignidad y el valor de la persona

humana, y 2) la igualdad de derechos de hombres y mujeres; así como los reconocidos en la DUDH: 1) no discriminación (prohíbe y condena la discriminación contra la mujer en todas sus formas (Art. 2.º); 2) todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y 3) toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en ella sin distinción alguna.

Resalta el respeto a los principios de justicia e igualdad. Exigió la realización del ejercicio del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera, a la libre determinación y la independencia tal como se había proclamado en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960.

También reafirmó el respeto de su soberanía nacional e integridad territorial. A la eliminación del *apartheid*, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer.

La Convención reconoce todos los derechos contenidos en otros instrumentos jurídicos bajo el auspicio y aprobación de las NU y organismos especializados. En este sentido, vuelve a retomar los principios de igualdad del hombre y la mujer en la esfera política, entre otras, y para lograrlo enfatiza que se

requiere eliminar (con carácter urgente) y abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria contra la mujer en la vida política y pública del país; la protección debe ser efectiva, así como modificar o derogar toda norma jurídica (de cualquier índole) usos y prácticas discriminatorias contra ella, de manera particular contra la *mujer en las zonas rurales*, en las que se debe asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y el derecho a la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles (artículos 1, 2, 7, y 14).

Las mujeres (incluye las indígenas) tienen derecho a: 1) votar en todas las elecciones y *referéndums* públicos; 2) ser elegibles para los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; 3) participar en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución; 4) ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en los planos gubernamentales, y 5) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. Incluye la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales (artículos 7 y 8).

La violación de estos principios dificulta la participación de la mujer en la vida política de su país y constituye un obstáculo para el bienestar de la sociedad y de la familia. En-

torpece el pleno desarrollo de sus posibilidades para prestar servicio a su país y a la humanidad. La mujer es indispensable para el desarrollo pleno de un país, el bienestar del mundo y el logro de la paz. Ello requiere modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y aplicar los principios enunciados en la *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*.

A fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, se estableció un *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* (CEDAW). Entre otras, ha prestado una especial atención a la situación de las mujeres indígenas como grupos particularmente vulnerables y desaventajados como lo establece la “Recomendación General N.º 24” (La mujer y la salud). El *Consejo de Derechos Humanos* ha solicitado al relator especial que preste una especial atención a la situación de las mujeres indígenas, así como a tomar en cuenta una perspectiva de género en el desempeño de su mandato (Art. 17).

## 1.7 Otros acuerdos que hacen referencia a las personas, pueblos y comunidades indígenas

Figura 15

### Acuerdos que hacen referencia a las PPCIO

|                                           |      |                                                                |
|-------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------|
| Acuerdos que hacen referencia a las PPCIO | 1989 | Convención sobre los Derechos del Niño.                        |
|                                           | 1992 | Convención sobre la Diversidad Biológica.                      |
|                                           | 2004 | Directrices Akwé: Kon.                                         |
|                                           | 1992 | Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático (CMNUCC). |
|                                           | 2015 | Acuerdo de París.                                              |
|                                           | 2018 | Acuerdo de Escazú.                                             |

Fuente: Elaboración propia.

Existen otros instrumentos jurídicos (ver Figura 15) que, si bien no dedican su contenido a la descripción de los derechos políticos a personas indígenas, en razón de la limitación a su capacidad de ejercicio, sí implican su protección; por ejemplo, la *Convención Sobre los Derechos del Niño de 1989* refiere a los principios de la Carta de las NU, de la DUDH, de los PIDCP (artículos 23 y 24) y el PIDESC (Art. 10) y a otros como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales (al igual que todos los instrumentos jurídicos que le han precedido) interesados en el bienestar del niño y en la preparación plena para una vida independiente en sociedad y

educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las NU.

Existen otros instrumentos jurídicos (Ver Figura 15) que si bien no dedican su contenido a la descripción de los derechos políticos a personas indígenas, en razón de la limitación a su capacidad de ejercicio, si implican su protección, por ejemplo la *Convención sobre los Derechos del Niño de 1989* refiere a los principios de la Carta de las NU, de la DUDH, de los PIDCP (artículos 23 y 24) y el PIDESC (art. 10) y a otros como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales (al igual que todos los instrumentos jurídicos que le han precedido) interesados en el bienestar del niño y en la preparación plena para una vida independiente en sociedad y

cos que le han precedido) interesados en el bienestar del niño y en la preparación plena para una vida independiente en sociedad y educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las NU.

Entre los cuidados y la protección que debe tener un niño, se deberá prestar particular atención entre otros, a su *origen étnico* y lingüístico (Art. 20). Subrayó que el niño deberá estar protegido contra toda forma de discriminación o castigo a causa de su condición, actividades, opiniones expresadas o las creencias de sus padres, tutores, familiares y otros miembros, así como por motivo de “raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el *origen nacional, étnico* o social, etc.” (Art. 2.<sup>o</sup>). Se establece el compromiso del Estado de respetar el derecho del niño a preservar su identidad, el derecho a la libertad de expresión sin consideración de fronteras, a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, libertad de asociación, libertad de celebrar reuniones pacíficas, acceso a información y material de origen nacional e internacional, para lo cual se tomarán en cuenta las *necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena*, entre muchos otros derechos (artículos 8, 13, 14, 15 y 17). Con las limitaciones que contemple la ley del lugar de donde es nacional.

Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar tienen derecho a

la protección y asistencia especiales del Estado y otros tipos de cuidado y al considerar las soluciones, se prestará particular atención *a su origen étnico*, cultural y lingüístico, entre otros.

La educación deberá estar encaminada (entre otros) a inculcar al niño el respeto a su *propia identidad cultural* y de las civilizaciones distintas de la suya y a prepararlo para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de amistad entre todos los pueblos, *grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena*. En los Estados en que existan *minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena* no se negará a un niño el derecho que le corresponda y que pertenezca a tales minorías o que sea indígena y a tener su propia vida cultural o a emplear su propio idioma, etc. (artículos 20, 29 y 30)

A esta Convención le preceden la *Declaración de los Derechos del Niño* (adoptada el 20 de noviembre de 1959), el *Protocolo acultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados* y el *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía* que no se detallan en este libro. El Comité sobre los Derechos del Niño ha prestado una especial atención a la situación de la infancia indígena (recomendaciones del Comité). El

Consejo de Derechos Humanos ha solicitado al Relator Especial que preste una especial atención a la situación de los niños y las niñas indígenas.

Otro instrumento es la *Convención sobre la Diversidad Biológica* (CDB). En ella se afirma que, aunque los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos, también son responsables de su conservación y utilización sostenible; es de interés común de toda la humanidad y en beneficio de las generaciones actuales y futuras. Expone la estrecha y tradicional dependencia de muchas *comunidades locales y poblaciones indígenas* con sistemas de vida tradicionales basados en recursos biológicos y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos tradicionales, innovaciones y prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica (DB) y la utilización sostenible de sus componentes (preámbulo, Art. 3, Art. 15), por lo tanto, se “respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las *comunidades indígenas y locales* que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica [...] y fomentará que los beneficios derivados de la utilización [...] se compartan equitativamente” (preámbulo, Art. 3, Art. 15 y Art. 8 j).

Las *Directrices Akwé: Kon* (Directrices del CDB) dan un seguimiento voluntario para evaluar las repercusiones culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que se puedan afectar<sup>83</sup>. Se afirma que ellas dependen de sus recursos biológicos y muchas habitan en zonas en las que se encuentra la inmensa mayoría de los recursos genéticos del mundo y han utilizado la DB de modo sostenible por miles de años y su civilización y conocimientos están firmemente arraigados en el medio ambiente del que dependen.

La *Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático (CMNUCC)* y el *Acuerdo de París* no hace alusión a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pero en 2016 los Estados partes reconocen la necesidad de hacer realidad sus objetivos a través del *Acuerdo de París* es un tratado jurídicamente vinculante y en él se reconoció que el cambio climático es un problema de toda la humanidad; por tanto, se debían respetar, promover y tener en cuenta los derechos de los *pueblos indígenas, las comunidades locales* y las personas en situaciones vulnerables en general, así como el derecho al desarrollo, etc., y se establece que para lograr los objetivos de la CMNUCC se deben considerar “los

conocimientos tradicionales, conocimientos de los pueblos indígenas y sistemas de conocimientos locales con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso” (preámbulo, párrafo 5 del Art. 7 Acuerdo de París).

El *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, conocido como el *Acuerdo de Escazú*, fue firmado por México el 27 de septiembre de 2018 y ratificado el 22 de enero de 2021. Su finalidad consiste en garantizar en América Latina y el Caribe los derechos de acceso a la información ambiental, a la justicia en asuntos ambientales y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, entre otros, para contribuir a la protección del derecho de cada persona, y de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Es el primer acuerdo vinculante en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de DD. HH. en asuntos ambientales.

Pide a los Estados que presten asistencia a los *pueblos indígenas* en la preparación de sus solicitudes de información ambiental y la obtención de una respuesta que garanticen el cumplimiento de su legislación interna y de sus obligaciones internacionales en relación con los derechos de los pueblos

indígenas, además de garantizar un entorno seguro y propicio para las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en materia ambiental, a fin de que puedan actuar libres de amenazas, restricciones e inseguridad (artículos 4, 5, 7 y 9). El Acuerdo está basado en el principio número 10 de la Declaración de Río (Conferencia de las NU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible) que indica la importancia de que la ciudadanía cuente con acceso a información, participación y justicia en cuestiones ambientales.

Una vez revisado el entramado institucional, que a nivel internacional se relaciona directa e indirectamente con las personas, pueblos originarios y comunidades indígenas, en un contexto nacional se incursionará en sus derechos políticos para explicar la emergencia de las acciones afirmativas como mecanismos que posibilitan el acceso de quienes integran este sector a espacios de representación popular; de ahí que se parta de la ciudadanía como tema nodal de la democracia en sus diferentes perspectivas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DE LOS DERECHOS POLÍTICOS A LAS ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS INDÍGENAS

#### *2.1 Evolución de los derechos políticos en México*

Para comprender el derrotero del México contemporáneo en contextos internacionales y regionales es pertinente observar algunos sucesos ocurridos desde el siglo XIX, para adentrarse en el tema de derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y grupos afromexicanos. México, ya como nación independiente, tuvo momentos histórico-políticos de gran relevancia. Los acontecimientos en la Guerra de Independencia (1810), la Revolución Mexicana (1910) y las luchas intestinas en diversos periodos condujeron al país a la irrupción de un constitucionalismo con idearios opuestos que terminó por establecerse hasta los albores del siglo XX. La promulgación de la Constitución de 1917 hizo una recapitulación de una serie de derechos económicos, sociales y políticos en beneficio de las poblaciones y, como sucede en el devenir de las sociedades, los logros alcanzados no permanecen estáticos, sino que continúan hacia nuevos caminos de lucha, al parecer, inagotables.

En el siglo XXI, con la firma y ratificación de instrumentos internacionales (organismos y naciones del mundo), México amplía los incipientes derechos ciudadanos de siglos anteriores. Los derechos humanos se amplían en la Constitución y en las legislaciones que emanan de ella, surgen los derechos culturales de comunidades indígenas que el propio Estado se ve obligado a proteger, promover y garantizar.

Si bien, todos los derechos se ajustan a un mandato, los derechos políticos, vinculados erróneamente en siglos anteriores solo al ejercicio del poder o al llamado de las urnas, ahora se consideran parte de los derechos humanos, se despliegan en áreas de la vida pública en demanda de libertad, igualdad, no discriminación y justicia.

El ejercicio de los derechos políticos solo se habilita a través de la categoría y condición que otorga el Estado; nos referimos a la ciudadanía. Sin reparar en su origen, es pertinente reconocer que en México los derechos políticos y la calidad ciudadana se articulan conforme las normas constitucionales y legales, de tal forma que también se considera su posible pérdida por acciones contrarias a la legislación.

Esto nos enfrenta a la necesidad de referirnos a la democracia, sus tipos y modelos, pues abunda la crítica a la democracia formal y representativa que ha conducido a la

crisis de la representación política, consecuencia de diversos factores, entre ellos, los partidos políticos.

Quizá por ello han surgido propuestas de diferentes modelos de democracia y cada uno contribuye con valiosos principios para la construcción de una democracia deliberativa, participativa y, por ende, incluyente de todos los sectores de la sociedad, al considerar particularmente a los grupos menos favorecidos y con desventajas para ejercer sus derechos humanos.

Se han hecho ejercicios de democracia participativa, la cual, sin contraponerse a la democracia formal e inclusive siendo complementaria, alienta la colaboración, organización, participación comunitaria y asambleas deliberativas, es decir, se sustenta básicamente en la participación ciudadana. México cuenta con un marco normativo para el ejercicio de una democracia participativa e incluyente. La legislación contempla mecanismos directos o semidirectos de participación ciudadana que exigen no solo el respeto a la toma de decisiones, sino la consulta previa sobre acciones gubernamentales que podrían afectar intereses de las comunidades políticas, entre ellas la consulta popular, revocación de mandato, referéndum y plebiscito.

El reconocimiento de la ciudadanía en personas indígenas y la búsqueda de sus dere-

chos políticos han sido luchas permanentes que continúan hoy en día, a pesar de que la legislación acepta que es un país pluricultural y multiétnico sustentado originalmente en pueblos indígenas.

La legislación relativa a los derechos humanos determina que los pueblos y comunidades indígenas que habitan en México tienen el pleno derecho de vivir bajo sus propias normas, sean estas de índole jurídico, económico, social, político o cultural. Con ello se confirma la libre autodeterminación de su forma de gobierno y la obligatoriedad del Estado de resarcir cuando son violentados.

El Estado y su aparato jurídico, mediante una serie de principios y mecanismos, busca subsanar y compensar esas fallas, vacíos y violaciones de derechos de los grupos vulnerables y menos favorecidos mediante las acciones afirmativas, que se rigen por los principios de no discriminación y de igualdad.

Las acciones afirmativas han tenido un importante impulso para la defensa de las mujeres, la igualdad de género, derechos de las personas discapacitadas, derechos políticos de los pueblos originarios, personas indígenas y afro mexicanas, entre otros temas. El impacto real de las acciones afirmativas toma relevancia cuando se aplica a colectividades que han sido discriminadas y excluidas del derecho a la libertad, a la igualdad de oportunidades y a la impartición de justicia.

Es precisamente en estos y otros escenarios que emerge la importancia de la democracia participativa en las comunidades indígenas, resultado de sentencias favorables emitidas por instancias jurisdiccionales del Estado. Este modelo de democracia permite que los habitantes, mediante asambleas comunitarias, generen no solo acuerdos y consensos, sino también sanciones ante agravios de sus miembros y toma de decisiones para el bien común.

En esta perspectiva también cobran relevancia las políticas públicas que emanan del ámbito federal, estatal y municipal, al afectar o beneficiar a los pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos. Las políticas públicas incluyentes se relacionan con la democracia participativa, de ahí la importancia de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas. Cuando esto no sucede y se ejercen acciones por encima de ellas, surgen los problemas y conflictos de los cuales se tienen múltiples registros.

Históricamente, los derechos políticos se vinculan al origen y evolución de los derechos humanos. Basta una mirada al partea-guas que significó para la historia de la hu-

manidad la Revolución Francesa de 1789 y sus implicaciones en los siguientes siglos en diferentes países del mundo. De forma paulatina, sus ideales se fueron incorporando al DI, como se ha expuesto en el capítulo anterior<sup>84</sup>.

Los derechos políticos junto a los derechos civiles buscan la protección de las personas contra los abusos de autoridad de funcionarios del gobierno en “aspectos relativos a la integridad personal, a la libertad y a la existencia de la legalidad y garantías específicas en procedimientos administrativos y judiciales”<sup>85</sup>. La construcción de México como país y nación independiente tiene una larga trayectoria que brevemente esbozamos en la Tabla 2 al mostrar que los derechos políticos únicamente tienen sentido a través del Estado y su Ley Suprema, es decir, su Constitución.

---

84 Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en sus artículos 20, 21 y 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo, 16 diciembre de 1966, firmado por México el 3 de marzo de 1981, artículo 7; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. (artículo 25). [Consulta: 1 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

85 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2012, p. 6. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993, los consideró, junto a los derechos civiles y políticos, como derechos humanos esenciales para una vida digna.

Tabla 2  
*Antecedentes de los derechos políticos en México*

| Constitución                      | Año  | Algunos derechos políticos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constitución de Cádiz</b>      | 1812 | <p>Estatus de ciudadano para antiguos súbditos del reino.</p> <p>La nación protege la libertad civil, la propiedad privada y los derechos legítimos de los ciudadanos.</p> <p>Hay división de poderes.</p> <p>Existe la representación nacional en ambos hemisferios.</p> <p>Hay un sistema indirecto de elecciones a tres niveles: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.</p> <p>Los diputados se eligen cada dos años en las cortes ordinarias.</p> <p>Los ciudadanos pueden denunciar amenazas o cohecho en la emisión de su voto.</p> <p>Se establece el sistema de autocalificación de elecciones.</p> <p>Se configura el régimen municipal con elecciones.</p> <p>Régimen con elección de diputados de provinciales cada dos años.<sup>86</sup></p> |
| <b>Constitución de Apatzingán</b> | 1814 | <p>A ningún ciudadano se le podría coartar la libertad de reclamar sus derechos ante la autoridad pública.</p> <p>Se reconocía el derecho al sufragio para todos los mexicanos mayores de 18 años, debiendo acreditar su adhesión a la independencia.</p> <p>Tener un buen empleo o modo honesto de vivir.</p> <p>No caer en la infamia pública ni ser procesado criminalmente por el gobierno.<sup>87</sup></p> <p>Señala la calidad de la ciudadanía, su igualdad, seguridad, propiedad, libertad y obligaciones.<sup>88</sup></p>                                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>86</sup> Luna Ramos, José Alejandro, "Presentación", *Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Edición Facsimilar, 2012, p. 8.

<sup>87</sup> Pinedo Alonso, Cora Cecilia, Iniciativa de Ley, Suspensión de derechos político-electorales a las personas deudoras alimenticias, Partido del Trabajo, *Gaceta del Senado*, LXIV/3PPO-2-2687/111744, 2 de septiembre de 2020.

<sup>88</sup> Constitución de Apatzingán 1814, Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

|                                                             |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos</b> | 1824 | No contempló expresamente los derechos ciudadanos.<br>El derecho de igualdad de los ciudadanos quedó restringido por la permanencia del fuero militar y eclesiástico.<br>Sustentada en la soberanía nacional, el federalismo y la división de poderes.<br>Democracia representativa. <sup>89</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Las Siete Leyes Constitucionales</b>                     | 1836 | Derechos del ciudadano mexicano: I. votar para todos los cargos de elección popular directa; II. ser votado si su persona tiene cualidades que las leyes exijan.<br>Adscribirse en el padrón de su municipalidad.<br>Concurrir a las elecciones populares.<br>Desempeñar cargos concejiles y populares para que fuese nombrado, según la ley.<br>Calidad de ciudadano: tener una renta anual lo menos de 100 pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad;<br>Edad para diputados 30 años, para senadores 35 años. <sup>90</sup> |
| <b>Constitución Federal</b>                                 | 1857 | Reconocimiento de la ciudadanía.<br>Votar en las elecciones populares.<br>Ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrando para empleos o comisiones conforme la ley.<br>Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.<br>Tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.<br>Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. <sup>91</sup>                                                                                                                                                      |

89 Constitución de 1824. "Hace 193 años se promulgó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos", Gobierno de México. [consulta: 5 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-193-anos-se-promulgo-la-primera-constitucion-federal-de-los-estados-unidos-mexicanos#:~:text=As%C3%AD%20el%201%20de%20abril,de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos>.

90 Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836, Museo de las Constituciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017. [consulta: 7 de abril de 2023]. Disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/>

91 Pinedo Alonso, Cora Cecilia, Iniciativa de Ley... *op. cit.*

|                                                              |      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b> | 1917 | Prerrogativas del ciudadano:<br>I. Votar en las elecciones populares;<br>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;<br>III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;<br>IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;<br>V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. <sup>92</sup> |
|--------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuentes citadas a notas de pie de página.

Para comprender la larga evolución de los derechos políticos que actualmente pueden ejercer y gozar las personas que poseen la calidad de ciudadanos mexicanos, es acertado referirnos a las constituciones inspiradas en ideales conservadores y liberales, centralistas y federalistas hasta la Constitución de 1917.

En la Tabla 2 describe algunos documentos debido a su trascendencia política, todos ellos resultado de la búsqueda de la construcción de una nación, según idearios de los grupos que ejercían el poder. Así, por ejemplo, uno de los protagonistas y líder del movimiento de Independencia, el genera-

lísimo de América Miguel Hidalgo, publicó en 1810 un bando en el que se ordenaba la liberación de esclavos<sup>93</sup>. La Constitución de Cádiz de 1812<sup>94</sup>,

Para algunos tratadistas, fue la primera Constitución del país porque participaron en su elaboración diputados de la Nueva España siendo la raíz primigenia del derecho constitucional mexicano<sup>95</sup>, particularmente por lo expresado en el artículo tercero: “La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a esta, exclusivamente,

92 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Que Reforma la del 5 de febrero de 1857. Incluye erratas publicadas el 6 de febrero de 1917, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. [consulta: 10 de abril de 2023]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

93 Bando de Miguel Hidalgo, 6 de diciembre de 1810, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. [consulta: 6 de abril de 2023]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php#gsc.tab=0>

94 Estuvo vigente en la Nueva España a partir de diciembre de 1812 y dados los tiempos políticos turbulentos por la Guerra de Independencia y su consumación (1810-1821), en 1814 fue abrogada e impuesta nuevamente en 1820 para ser depuesta de forma definitiva.

95 Ídem. p. 9.

el derecho de establecer leyes fundamentales”<sup>96</sup> y demás artículos que daban libertades políticas a españoles y criollos con la esperada resistencia de grupos privilegiados que no aceptaban las prerrogativas. Sin embargo, esta Constitución se consideró el “primer sistema democrático electoral en América Latina”<sup>97</sup>.

Los antecedentes de la Constitución de 1917 o Legislación Preconstitucional (1911-1915) incluyen varios documentos, entre decretos y leyes comprendidos en ese periodo, los cuales afirman que dicha Constitución es una reforma a la Constitución de 1857<sup>98</sup>. Los derechos políticos de la Constitución de 1917 se han señalado en la Tabla 2.

Los derechos políticos en cada etapa de la historia de México tienen al menos cuatro constantes: la primera demuestra que la única instancia jurídica que otorga reconoce y protege los derechos políticos es la Constitución, ya que “contiene los principios y objetivos de la nación. Establece la existencia de órganos de autoridad, sus facultades y li-

mitaciones, así como los derechos de los individuos y las vías para hacerlos efectivos”<sup>99</sup>. En México los derechos políticos se articulan al Estado de derecho y a los derechos humanos, que en argumentos de Ramírez García significa la constitucionalización de la persona,

Para el Estado de derecho significa el compromiso radical para que las normas implicadas en el cumplimiento del principio de legalidad y su incorporación de criterios sustantivos de justicia a fin de acreditar su validez, vinculatoriedad y coactividad. La práctica de los derechos humanos, por su parte, gana en términos de eficacia, ya que, por sí misma, no logra la necesaria coordinación de las conductas para realizar eficazmente los bienes que le son inherentes<sup>100</sup>.

La segunda se refiere propiamente al concepto actual de derechos humanos. Si bien, queda claro que la historia misma de los derechos humanos comprende a los derechos

96 *Ibidem.* p. 10.

97 *Ibidem.*

98 Se enlistan los decretos y leyes: Decreto que reforma los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857 (No Reección), de 28 de noviembre de 1911. Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 (Municipio Libre), de 26 de diciembre de 1914. Ley Agraria, de 9 de enero de 1915. Ley sobre el Petróleo, de 9 de enero de 1915. Decreto que adiciona la Fracción X del Artículo 72 de la Constitución de 1857 (Trabajo), de 29 de enero de 1915.

99 Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México. [consulta: 6 de abril de 2023]. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

100 Ramírez-García, Hugo S., “La constitucionalización de la persona: un marco de la relación entre el Estado de derecho y los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 47, julio-diciembre 2022, pp. 368-369.

políticos, al menos en la tradición constitucionalista del Estado mexicano existe “un debate teórico acerca del concepto de derechos humanos, que prácticamente aparece en el siglo XX y que no se encuentra en los estudios teóricos del siglo XIX”<sup>101</sup>.

La tercera indica que la conquista de los derechos políticos ha sido resultado de conflictos en diferentes grados de intensidad, a costa inclusive de la pérdida de miles de personas a lo largo de los siglos. Más recientemente, y debido a cierta estabilidad política resultado de la etapa posrevolucionaria, las luchas armadas se transformaron en movimientos sociales que pugnar por los derechos políticos.

Estas constantes nos llevan al punto central: la ciudadanía, tema que desde el entramado constitucional federal y en la entidad poblana abordaremos en el siguiente capítulo, pues ahora expondremos la reflexión teórica sobre este concepto. Una lectura histórica sobre la condición ciudadana otorgada por el Estado refleja la propia evolución de los derechos humanos y, por ende, de los derechos políticos. Luego entonces, se entiende que los derechos políticos toman sentido para las personas que tienen la calidad de

ciudadano conforme a las legislaciones vigentes de cada época. Y finalmente, la constante inacabada: el permanente movimiento entre la demanda de derechos políticos (acorde a las características de los derechos humanos: progresividad, universalidad, interdependencia, indivisibilidad) y la obligación del Estado de tutelarlos ante su incumplimiento o el déficit de su ejercicio, como ocurre con las comunidades indígenas, objeto de estudio de esta obra.

Estos procesos históricos articulados a los factores jurídico-políticos han sido sujeto de numerosas interpretaciones. Para tratadistas como Ortega, en este proceso se pueden identificar dos modelos normativos: “El primero es un modelo de tipo legalista cuyos antecedentes remotos se ubican en el siglo XIX, surge de la mano de las primeras Constituciones mexicanas y se vincula a la Constitución de 1917 (...). El segundo corresponde a un constitucionalismo fuerte que está en plena etapa de formación ...”<sup>102</sup>. Ortega señala dos momentos clave para el constitucionalismo mexicano con dos reformas constitucionales: la de 1994 cuando se integran las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, y la reforma de

---

101 Cienfuegos Salgado, David, “La Constitución de 1857 y los derechos humanos”, Ciclo de Conferencias. Las Constituciones Mexicanas de 1857 y de 1917: aspectos político-electorales, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 27.

102 Ortega García, Ramón, “El derecho mexicano entre el legalismo y el constitucionalismo (anotaciones de la historia constitucional)”, *Estudios de historia moderna contemporánea de México* [en línea], [s.l.], núm. 54, julio-diciembre de 2017, p. 6, [consulta: 20 de julio de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehmcm.2017.05.001>

2011 en materia de derechos humanos. Más adelante precisa que

La diferencia entre el legalismo y el constitucionalismo puede expresarse así: mientras que el primero se funda en el valor supremo de la ley y el principio de legalidad, el segundo se finca sobre la supremacía de la Constitución y el respeto a los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano<sup>103</sup>.

Hasta este punto se ha resaltado la importancia de los derechos políticos en el entramado jurídico; empero, para Fix-Fierro estos derechos de participación activa, a su vez, ejercen funciones limitativas: son garantes de la autonomía del sistema político, pero de ellos no se deriva directa ni necesariamente ningún tipo de arreglo político-constitucional, es decir, no existe una correspondencia plena entre los derechos políticos, sus mecanismos de ejercicio y su aparato institucional. En consecuencia, para Fix-Fierro “los derechos políticos influyen mediatamente en la orientación de un régimen constitucional... [son] derechos de participación en condiciones de estricta igualdad formal [siendo] los órganos de justicia constitucional los

encargados de definir y aplicar dichos límites”<sup>104</sup>.

## 2.2 Ciudadanía: aproximación conceptual

La ciudadanía se desarrolla históricamente en garantías jurídicas y alcances políticos. De forma resumida, en la Tabla 3, se sintetizan diferentes acepciones lingüísticas y orientaciones teóricas sobre la ciudadanía sin pretender una definición acotada de una categoría esencial para los derechos fundamentales y los derechos humanos.

---

103 Ídem.

104 Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª ed., México, UNAM, 2006, pp. 30-31.

Tabla 3  
*Diferentes acepciones de ciudadanía*

| Usos lingüísticos                 | Aplicación / significado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Descriptivo / prescriptivo</b> | En el derecho constitucional y del derecho administrativo, como un conjunto de normas que regulan el estatus jurídico-político de los ciudadanos. Categoría o institución que dimana del derecho positivo estatal y cuya definición se elabora a partir del análisis empírico y de la exégesis de ese sector normativo del ordenamiento jurídico.                                                                                                                                                   |
| <b>Teórico / pragmático</b>       | Su uso teórico se plasma en aportaciones doctrinales multidisciplinarias: filosóficas, jurídicas, sociológicas, políticas. En sentido muy diverso, su uso pragmático refiere a las apelaciones por quienes invocan una bandera en la lucha reivindicativa por la concesión de determinadas libertades o situaciones jurídico-políticas.                                                                                                                                                             |
| <b>Natural / político</b>         | En teorías contemporáneas de orientación comunitarista, hay una acepción natural como un factor innato y necesario que determina la inserción del individuo en el grupo étnico y/o cultural al que pertenece. Desde premisas liberales, es un concepto estrictamente político, como un vínculo que surge de la relación contractual (pacto social) y la adscripción libre de las personas con la sociedad.                                                                                          |
| <b>Global / local</b>             | En lo global sustentada en las elaboraciones doctrinales que la conciben como el conjunto de todos los derechos fundamentales. Es una noción omnicomprendensiva que incluye tanto los derechos personales, civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales.<br>En lo local queda circunscrita a su sentido técnico-jurídico, a la calidad de ciudadano, como vínculo de pertenencia a una determinada organización política y a los derechos de participación democrática. |
| <b>Universal / particular</b>     | Invocación amplia, coincidiendo con un estatus universal con impronta cosmopolita ligadas al proyecto humanista de la modernidad, se proyecta un modelo que haga posible una <i>universalis civitatis</i> .<br>En lo particular y en el Derecho público, se hace coincidir con la pertenencia a un Estado. Incluso en algunos estudios de Derecho municipal, se aboga por limitar, todavía más, el ámbito espacial de la ciudadanía.                                                                |
| <b>Unilateral / multilateral</b>  | Antes se hacía referencia a un vínculo único y exclusivo entre el individuo y el Estado como una relación unilateral y omnicomprendensiva de toda la actividad política entre el individuo y el Estado. Ahora se admite una pluralidad de ciudadanía, o sustituir la ciudadanía unilateral, por una ciudadanía multilateral, e ir más allá de una mera ciudadanía diferenciada en el interior del Estado.                                                                                           |

Fuente: Información tomada de Pérez Luño, Antonio Enrique, "Ciudadanía y definiciones", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* [en línea], [s.l.], núm. 25, 2002, pp. 177-211, [consulta: 23 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcc53x9>

Pérez Luño hace notar que los distintos significados de uso de la categoría de ciudadanía se utilizan de diferente forma y en varios planos, sin embargo, reconoce que pueden existir coincidencias simultáneas entre algunas de esas distinciones. Así, “es posible un uso lingüístico descriptivo de la ciudadanía que, al mismo tiempo, sea teórico, político, global, universal y multilateral. Si bien, lo más frecuente es que las coincidencias sean tan solo episódicas y parciales”<sup>105</sup>.

Este primer acercamiento muestra su complejidad y la necesaria referencia a su ori-

gen. En breve recuento, la historia registra dos modelos de ciudadanía que han sido profundamente estudiados como modelos puros o en sus variantes e interpretaciones a través del tiempo. Uno de ellos refiere a las ciudades-Estado de la antigüedad, comprendiendo a Grecia (Esparta y Atenas) y a Roma (Roma); el otro a las ciudades-repúblicas de Italia (Florencia, Venecia, entre otras) de la época medieval; ambos con sus propios preceptos del carácter de ciudadanía. En la Tabla 4 se presenta un resumen de sus principales características.

Tabla 4  
*Orígenes de la ciudadanía*  
*Características*

| <b>Ciudades – estado de la antigüedad</b><br><b>Modelo clásico<sup>106</sup></b> | <b>Ciudades – repúblicas</b><br><b>Italianas<sup>107</sup></b>          |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Reducido número de personas.                                                     | Reducido número de personas.                                            |
| Se transmite de padres a hijos.                                                  | Condición exclusiva económica, política, jurídica y social.             |
| Participación política en las instituciones.                                     | Residencia en el recinto urbano fuera del sistema feudal.               |
| Derechos y deberes con estatus jurídico.<br>Propiedad y cargas fiscales.         | Libertad personal para dedicarse al comercio o la industria.            |
| Responsabilidad política y rendición de cuentas en los cargos públicos.          | Disfruta de la paz urbana: aplicación del derecho civil y penal urbano. |

<sup>105</sup> *Ídem*. p. 181

<sup>106</sup> Refiere a las ciudades – estado de la antigüedad en Grecia, Atenas y Esparta en los siglos V y IV a. C. y a Roma entre el año 27 a. C. y hasta 476 d. C.

<sup>107</sup> Las ciudades – república de la Península Itálica florecieron en la Edad Media entre los siglos X y XV.

|                                                                             |                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Obligaciones militares.                                                     | Pago de impuestos en proporción a la propiedad y la riqueza.                    |
| Participación en fiestas religiosas y espectáculos.                         | Participación en la elección de los cargos políticos.                           |
| Unidad entre política y ética.                                              | Obligaciones militares de guarnición, y la obligación de prestarse ayuda mutua. |
| Virtudes cívicas: valor, prudencia, juicio político, amor a la patria, etc. | Cuidado de las infraestructuras de la ciudad.                                   |
| Ámbito público más importante que el ámbito privado.                        | Importancia de la doctrina moral cristiana, del clero y su Iglesia.             |

Fuente: Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2004, pp. 83-84 y 122.

Es entendible que tanto Grecia con las polis griegas como Roma con la *res pública* romana, exigen análisis cuidadosos, pero el concentrado de la Tabla 4 refleja lo fundamental en cuanto a la ciudadanía. Respecto al primer modelo, es decir, el de las ciudades-estado, Benítez afirma que “Los ciudadanos son el elemento básico y privilegiado (...), tienen obligaciones militares y políticas para con ella y estas les reportan prestigio y honor, siendo este ámbito público el más importante en la vida del hombre”<sup>108</sup>.

Asimismo, las condiciones de las ciudades se movían como “confederación de ciudades-estado, tenían tipos de gobierno mixto, la ciudad-estado era autárquica e indepen-

diente, los recursos económicos proveían de la dirección de un Imperio y su sistema económico y social era esclavista”<sup>109</sup>.

Por su parte, en el otro modelo, “El ciudadano es el habitante de una ciudad-república con libertad para dedicarse al comercio y la industria, y la obligación de mantener materialmente su ciudad... [teniendo] un régimen de gobierno mixto y una sociedad de artesanos y comerciantes”<sup>110</sup>.

La contribución de la Grecia y Roma antiguas a las teorías del Estado es indiscutible para la democracia, los derechos políticos y, por ende, a la categoría de ciudadanía

108 Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea... op. cit.*, p. 83.

109 *Ídem.* p. 84.

110 *Íbidem.* pp. 122-123. La autora también afirma que: “Para M. Weber, el concepto de burguesía como equivalente a ciudadanía tiene sus precedentes en la ciudad medieval. En las ciudades de Florencia y Venecia es donde antes y de manera más clara se manifiesta el predominio económico y político de este grupo social.” p. 120.

particularmente por los principios que determinan el tipo de ciudadano: “la *eunomía* (bien orden) espartana, la *isonomía* (igualdad) ateniense y la *pietas republicae* (concordia) romana”<sup>111</sup>. Sin embargo, posterior a esa época no se encuentran otras civilizaciones, países o teorías en alusión al tema. El Medievo (siglos V–XV) de la civilización occidental), como organización económica, social y religiosa basados en el feudalismo y vasallaje, y tenía otras concepciones sobre la organización política. Fue hasta finales de esa época cuando surgieron al norte de Italia ciudades–estado o ciudades–repúblicas, independientes del Estado pontificio con autoridades políticas y judiciales. Así nacieron Florencia, Venecia, Milán, Siena y otras repúblicas con un florecimiento importante que más tarde dieron lugar a la etapa del Renacimiento<sup>112</sup>. En la Tabla 4 se han retomado algunas características de la construcción de la ciudadanía.

Sobre los DD. HH. es evidente que en la Declaración de Independencia (1776) y la Constitución (1787) de Estados Unidos de América quedaron plasmados los derechos civiles y políticos sustentados en un nuevo sistema político y social con aires de democracia<sup>113</sup>,

en tanto que los ciudadanos demandaron libertades de petición, de expresión, de portar armas, de religión y el derecho de reunirse. En uno de los documentos emanados de la Revolución Francesa (1789), por ejemplo, se afirmaba respecto a los ciudadanos:

La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes (...) Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos<sup>114</sup>.

Kant (1724-1804) consideraba la “génesis doctrinal del concepto de ciudadanía como un ingrediente insoslayable de su propia contribución al orto de la idea del Estado de derecho”<sup>115</sup>; concepción que influyó en las teorías sobre la ciudadanía en la modernidad y posmodernidad, tal como Cortina (1996) lo refiere en su teoría de la ciudada-

111 Íbidem. p. 78

112 Horrach Miralles, Juan Antonio, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, *Factótum. Revista de Filosofía*, [s.l.], núm. 6, 2009, p. 10.

113 Tocqueville, Alexis de, 2012, *La democracia en América*, [1835] 2ª edición, 16ª reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica. ISBN 9789681600914.

114 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, [1789] Asamblea Nacional Francesa, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Cámara de Diputados, Art. sexto.

115 Citado por Pérez Luño, Antonio Enrique, “Ciudadanía y definiciones...*op. cit.* p. 185.

nía cosmopolita en el contexto de la globalización que se analizará más adelante.

Fue a partir del XX cuando la ciudadanía toma su lugar en las ciencias sociales. Se considera a Marshall el precursor de la teoría moderna sobre la ciudadanía (1950). Su obra ampliamente difundida, analizada en pro y en contra, se fundamenta en las generaciones de los derechos humanos de siglos anteriores, particularmente en Inglaterra y la forma en que lograron su universalidad y las características que ya han sido señaladas en el capítulo anterior. Reconoce en primer lugar, que los derechos civiles aparecieron en siglo XVIII, después los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales que, entre avances y retrocesos, logran equipararse con los civiles y políticos hasta el siglo XX<sup>116</sup>. Para él,

La ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que refiere a los derechos y deberes que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es

una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal... es un impulso hacia una medida más completa de la igualdad... Por otra parte, la clase social es un sistema de desigualdad... Es, por tanto, razonable pensar que la influencia de la ciudadanía en la clase social debe adoptar la forma de un conflicto entre principios opuestos<sup>117</sup>.

Uno de los puntos de debate sobre la teoría de Marshall radica en la presunción de una ciudadanía universal que integre los tres tipos de derechos: civiles, políticos y sociales, que no son posibles de alcanzar dada la contraposición entre la búsqueda de igualdad a través del estatus de ciudadanía y la estratificación social que genera desigualdad entre las clases sociales, propio del sistema capitalista. A pesar del énfasis hacia la desigualdad, la teoría de Marshall se enmarca en el pensamiento político liberal, dado que existe una “igualdad intrínseca, prepolítica e inherente a la condición humana (...) adopta una concepción del individuo como un ser racional (...) la libertad individual emerge con un sentido instrumental excluyente (...) el sujeto sólo podrá desarrollar sus capaci-

---

116 Marshall, Thomas Humphrey, “Ciudadanía y clase social”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, [s.l.], núm. 79, 1997, pp. 297-344.

117 *Ídem*. pp. 312-313.

dades y aptitudes en un contexto de libertad individual...”<sup>118</sup>.

La lectura cuidadosa que realiza Daín sobre la obra de Marshall señala la confusión entre los derechos civiles (no diferencia entre individuales y económicos), puesto que, “bajo la siguiente máxima: a mayores derechos ciudadanos —con la obvia excepción de los derechos civiles *individuales*— mayores obstáculos para el correcto funcionamiento del mercado”<sup>119</sup>, realmente ha significado la restricción de los derechos ciudadanos y “la inevitable asunción de la falsa universalización de la idea de la ciudadanía (...) la falsa

homogenización que trae consigo la idea de ciudadano solapa las exclusiones inherentes a nuestro débil sistema liberal-democrático”<sup>120</sup> problemas que en Marshall se soslaya.

Con Marshall y posterior a su contribución, en general, como se aprecia en las Tablas 5 y 6. Las teorías sobre ciudadanía tienden a agruparse en modelos con determinadas características y principios contribuyendo al debate las corrientes de pensamiento con amplia diversidad de autores de los que solo retomamos uno de ellos para cada modelo, sin menoscabo de las valiosas contribuciones de otros.

Tabla 5  
*Modelo liberal y modelo libertario de ciudadanía*

| Modelo liberal<br>J. Rawls                                   |  | Modelo libertario<br>R. Nozick                                                          |  |
|--------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Características                                              |  | Características                                                                         |  |
| Sistema equitativo de cooperación social.                    |  | La libertad individual y los derechos se garantizan siendo clientes del Estado mínimo.  |  |
| Ciudadano con facultades morales y un plan racional de vida. |  | El contrato de asociación política se gesta al estado de naturaleza que puede terminar. |  |

118 Daín, Andrés, “T.H. Marshall en Latinoamérica: Limitaciones y potencialidades de su definición de Ciudadanía”, *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, 10-12 de diciembre de 2008, Argentina, p. 4. [consulta: 19 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5978/ev.5978.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5978/ev.5978.pdf)

119 *Ídem*, p. 20.

120 Venticinque, Valeria, “Críticas y reformulaciones en torno al concepto de ciudadanía. El caso de las políticas sanitarias en el municipio de Rosario”, *Episteme*, [s.l.], vol. 7, núms. 1-2, enero – diciembre de 2015, p. 82.

|                                                                                                            |  |                                                                                                                                                       |  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| La persona plena como ciudadano libre e igual.                                                             |  | Los individuos son fines, no simplemente medios, y bajo su consentimiento se alcanza cualquier objetivo final.                                        |  |
| Hay equitativa igualdad de oportunidades y un mínimo de bienes primarios — recursos y riqueza— para todos. |  | La racionalidad, acción moral y libre albedrío llevarán a la legitimación de un Estado mínimo y a la limitación de acciones individuales y políticas. |  |
| La cooperación social debe ser de civilidad y virtudes políticas.                                          |  | Las pertenencias de las personas se deben a la aplicación de los tres principios de la justicia retributiva.                                          |  |
| Los principios de la justicia con ciudadanos autónomos.                                                    |  | Personas diferentes y complejas que eligen voluntaria e individualmente una concepción general concreta (una comunidad ideal).                        |  |
| Bajo los principios de la justicia como equidad se deciden las cuestiones políticas fundamentales.         |  | No se reconoce el capital social acumulado que genere compromisos con el Estado mínimo.                                                               |  |
| La cohesión social bajo una concepción públicamente compartida de la justicia                              |  | Los elementos de la teoría libertaria llevan a la configuración de una visión utópica de la realidad.                                                 |  |

Fuente: Tomado de Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría... op. cit.*

Para el caso de la ciudadanía liberal, el “Ciudadano es libre e igual que disfruta de un estatus de igual ciudadanía y coopera a lo largo de su vida en una sociedad bien ordenada.” De acuerdo a Benítez, estas condiciones solo se pueden lograr si la democracia está

sujeta a los preceptos de una Constitución, pero bajo el sistema de libre mercado<sup>121</sup>. En tanto que, en la ciudadanía libertaria “Las personas libres e inviolables se convierten en clientes de una agencia de protección o Estado mínimo que protege sus derechos

121 Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política contemporánea... op. cit.* p. 158.

individuales y pertenencias”<sup>122</sup> mismas que exigen una organización política federal, un Estado mínimo tal y como Nozick lo señala y una sociedad de tipo anarco-capitalista.

Otros dos modelos de ciudadanía en la época contemporánea son el republicano y el comunitario, modelos que en la Tabla 6 se sintetizan con dos de sus representantes a nuestro juicio, más destacados.

Tabla 6  
*Modelo republicano y modelo comunitario de ciudadanía*

| Modelo republicano<br>J. Habermas                                                                                                | Modelo comunitario<br>C. Taylor                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Características                                                                                                                  | Características                                                                                                                                                                              |
| Consideración de las personas como sujetos de lenguaje y acción.                                                                 | La identidad se define a través de la afirmación de una idea del Bien y con la referencia a una comunidad particular.                                                                        |
| Razón comunicativa como medio lingüístico: concatenación de interacciones que estructuran las formas de vida.                    | La identidad contiene elementos universales y particulares, ambos contribuyen a tener una vida significativa y con sentido.                                                                  |
| La acción comunicativa es una acción orientada al entendimiento que coordina la acción social y que crea identidades personales. | Toda persona pertenece a una comunidad histórica particular que ayuda a reforzar sus vínculos y lazos sociales.                                                                              |
| Los ciudadanos libres e iguales regulan la convivencia de la comunidad jurídica por acuerdos discursivos.                        | La identidad moderna supone un ideal de autenticidad que consiste en ser fiel a sí mismo, en realizar y expresar su propia originalidad personal o colectiva.                                |
| La sociedad del mundo de la vida se integra socialmente por medio fundamentalmente del sistema de saber y acción del «derecho».  | La identidad moderna requiere de la esfera pública: de principios políticos universales —derechos individuales, y de la política de la diferencia, el valor igual de identidades diferentes. |

122 Ídem, p. 187.

|                                                                                                                                   |  |                                                                                                                                                                          |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Los destinatarios del sistema jurídico son a su vez sus autores con orientación al bien común.                                    |  | Reconocimiento de derechos individuales —libertades públicas y derechos sociales— y de derechos colectivos —derechos a la autodeterminación, autonomía, etc.             |  |
| El mundo de la vida trasfondo de saber de la acción comunicativa con tres estructuras: la cultura, la sociedad y la personalidad. |  | Afirmación de la vida política participativa a nivel institucional y social.                                                                                             |  |
| La formación discursiva racional de la opinión y voluntad política se produce en los espacios públicos informales y formales.     |  | El valor de la diversidad y la fusión de horizontes contribuyen a la creación de la unión social entre culturas diferentes que conviven en una única comunidad política. |  |
| El sistema de los derechos posibilita el ejercicio de manera equilibrada de la autonomía privada y pública de los ciudadanos      |  | Moral sustantiva, política del bien común, lazos sociales de los individuos, sociedad rica y plural, y una democracia más vigorosa.                                      |  |
| El poder político deriva del poder comunicativo que, por medio del derecho, se transforma en poder administrativo.                |  |                                                                                                                                                                          |  |

Fuente: Tomado de Benítez Romero, María Benita, *La ciudadanía en la teoría política ... op. cit.*, pp. 225-226 y 261-262.

Para algunos autores, la propuesta de Habermas se sustenta en una ciudadanía postnacional, es decir, “se enfrenta con las teorías nacionalistas (comunitaristas) y sus concepciones mistificadoras del pasado. Defiende un modelo de republicanismo universalista en el que la lealtad constitucional sustituya las identidades nacionales”<sup>123</sup>. Luego entonces, “El ciudadano libre e igual acuerda discursivamente en los espacios públicos

informales y formales las condiciones de la convivencia de la comunidad jurídica”<sup>124</sup>. En este modelo es fundamental el Estado de derecho, la democracia deliberativa y un tipo de sociedad que se rija por el derecho positivo, por una racionalidad y una política secularizada. Ahora bien, en el modelo de ciudadanía sustentado en el comunitarismo “El ciudadano es el miembro libre e igual de la sociedad política que se identifica y relacio-

123 Horrach Miralles, Juan Antonio, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos... op. cit.”, p. 18.

124 *Ídem*, p. 225.

na con ella como si fuera una comunidad”<sup>125</sup>; por lo tanto, este modelo exige al menos tres condiciones: que se desarrolle en un sistema federal, que exista además una democracia multicultural, y por supuesto, las posibilidades de su existencia solo se darían en una sociedad moderna.

Como se aprecia, el modelo libertario se considera una postura radical del liberalismo, en tanto que al comunitarismo se le relaciona con el modelo republicano de la política del bien común. Modelos que de ninguna manera agotan la explicación de la categoría jurídico – política de la ciudadanía de las democracias contemporáneas. Así, por ejemplo, Kymlicka<sup>126</sup>, en la perspectiva del modelo liberal desarrolla una importante teoría sobre la *ciudadanía multicultural* que aboga por los derechos de las culturas minoritarias que retomaremos más adelante.

Otra importante contribución a la teoría de ciudadanía la realiza Cortina hacia 1997; sus planteamientos son vigentes hoy en día. Posterior a su análisis de distintas clases de ciudadanía (social, económica, política, intercultural y civil) y de “... un concepto pleno de ciudadanía que integra un estatus *legal*

(un conjunto de derechos), un *status moral* (un conjunto de responsabilidades) y también una *identidad*, por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad”<sup>127</sup>; propone el ideal de la ciudadanía cosmopolita. Se refiere a las olas migratorias de personas carentes de bienes materiales, lo que las hace víctimas de discriminación y aislamiento indistintamente de su lugar de procedencia, fenómeno al que denomina aporofobia<sup>128</sup>. Justifica la ciudadanía cosmopolita en la medida en que los ciudadanos de una comunidad política tienen satisfechas sus necesidades básicas, es obligación (del Estado) atender a los demás seres humanos: “Cerrar las puertas al inmigrante, al extranjero, al refugiado... es una palmaria injusticia”<sup>129</sup>.

En suma, Cortina precisa que para “ser hoy un buen ciudadano de cualquier comunidad política es preciso satisfacer la exigencia ética de tener por referentes a los ciudadanos del mundo”<sup>130</sup> bajo cuatro parámetros: educación, medidas jurídicas, orden internacional y universalización de la ciudadanía social. Su propuesta toma sentido en el contexto de las desigualdades de la globalización económica, pero apuntalando a lo

---

125      Íbidem, p. 261.

126      Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal del derecho de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

127      Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, 6ª ed., España, Alianza Editorial, 2009, p. 151.

128      Ídem. p. 222.

129      Íbidem. p. 214.

130      Íbidem.

que denomina globalización ética “en una comunidad humana, en la que quepan todas las personas y todas las culturas humanizadoras”<sup>131</sup>.

Como se aprecia, “la evolución teórica y pragmática de la categoría de ciudadanía ha sido evidente con el paso de los siglos y no se agota con los autores y modelos expuestos. De sociedades identitarias y excluyentes, hemos pasado (...) en las democracias occidentales (...) a sociedades plurales y multi-culturales (...) de un tipo de ciudadanía vertical (...) a uno horizontal”<sup>132</sup>. En este punto de las argumentaciones expuestas, es pertinente recapitular desde el derecho positivo en palabras de Pérez Luño:

Ciudadanía, derechos fundamentales y Estado de derecho no son solo categorías jurídico-políticas que emergen en un mismo clima histórico, son realidades que se condicionan e implican mutuamente. El Estado de derecho es la forma política en la que los poderes actúan divididos y sometidos al impero de una legalidad que garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los derechos fundamentales constituyen el fundamento de legitimidad del Estado de derecho y el contenido de la ciudadanía. La ciudadanía, a su vez, es el cauce de participación política en el Estado de derecho, a través del ejercicio de los derechos fundamentales<sup>133</sup>.

### ***2.3 Ejercicio de la ciudadanía en el México contemporáneo***

En México, “La calidad de ciudadano es condición jurídico-política básica para el hombre dentro del Estado; en tanto que, la ciudadanía es la suma de prerrogativas a cuyo ejercicio se accede por el derecho de ser ciudadano, nacional del Estado y haber cumplido la edad requerida”<sup>134</sup>. La ciudadanía tiene jurídicamente una condición diferente a la nacionalidad. Esta se adquiere por nacimiento o por naturalización según lo determina la Constitución en su Art. 30: “La ciudadanía mexicana es única y confiere el derecho a participar en asuntos políticos en todo el país y en todos los niveles de gobierno”<sup>135</sup>.

Sin embargo, en algunas entidades federativas, como Sonora e Hidalgo, exigen la ciudadanía local como requisito para ejercer

131 *Ibidem.* p. 219.

132 Horrach Miralles, Juan Antonio, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos... *op. cit.*”, p.1.

133 Pérez Luño, Antonio Enrique, “Ciudadanía y definiciones... *op. cit.*”, p. 184.

134 Berlín Valenzuela, Francisco (coord.) *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados, 1999, p. 117.

135 Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos... op. cit.*, p. 40.

derechos políticos —votar y ser votado— en elecciones municipales y estatales. Los requisitos para que sea otorgada la ciudadanía local también difieren según las constituciones estatales, estos pueden ser “además de la ciudadanía mexicana, ser originario de la entidad federativa o descendiente de padre o madre originarios de la misma... vecindad o residencia... que varía entre seis meses y cinco años”<sup>136</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en varios artículos la calidad de ciudadano. Determina requisitos, derechos, obligaciones, la pérdida y la suspensión de sus prerrogativas. Enseguida, en las Tablas 7 y 8 se exponen algunos fragmentos de los artículos constitucionales 35, 36, 37 y 38 referentes a la ciudadanía.

Tabla 7  
*De los ciudadanos mexicanos*

| Son derechos de la ciudadanía Artículo 35                                                                                                                                        | Son obligaciones del ciudadano de la República Artículo 36                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I. Votar en las elecciones populares                                                                                                                                             | I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos |
| II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades que establezca la ley                                          | II. Formar parte de los cuerpos de reserva en términos de ley                                                                                                                                                                    |
| III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país                                                                      | III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato                                                                                                                                    |
| IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes | IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos                                                                                                |
| V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición                                                                                                                      | V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado                                                                                                                        |
| VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley                                                      |                                                                                                                                                                                                                                  |
| VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                  |

136      *Ídem*, p. 41.

| <b>Son derechos de la ciudadanía Artículo 35</b>                                        | <b>Son obligaciones del ciudadano de la República Artículo 36</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional |                                                                   |
| IX. Participar en los procesos de revocación de mandato                                 |                                                                   |

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2023.

Tabla 8  
*Pérdida de la ciudadanía o suspensión de derechos*

| <b>La ciudadanía mexicana se pierde<br/>Artículo 37 inciso C</b>                                                                                                                                       | <b>Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden<br/>Artículo 38</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros                                                                                                                                     | I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| II. Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo Federal                                                                            | II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal                                                                                                                  | III. Durante la extinción de una pena corporal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previo permiso del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente | IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional                                              | V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| VI. En los demás casos que fijan las leyes                                                                                                                                                             | VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                        | VII. Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género... Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa. |

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2023.

Para ejercer los derechos políticos se debe contar con la calidad de ciudadano. En la Tabla 9 muestra las reformas al artículo 34 que establece los requisitos para ser ciudadano mexicano.

Tabla 9

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reformas Artículo 34*

| CPEUM 05/02/1917                                                                                                           | CPEUM 17/10/1953                                                                                                                           | CPEUM 22/12/1969*                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: | Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: | Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos: |
| I.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y                                             | I.- Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y                                                                           | I.- Haber cumplido 18 años, y                                                                                                         |
| II.- Tener un modo honesto de vivir.                                                                                       | II.- Tener un modo honesto de vivir.                                                                                                       | II.- Tener un modo honesto de vivir.                                                                                                  |

*Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. \*Esta última reforma al citado artículo 34 es la que permanece en la actualidad.*

Otra cuestión significativa recae en las modificaciones que ha tenido el Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos, en sus diferentes artículos, tanto en fracciones, párrafos, apartados e incisos, trece en total en el sexenio actual (2018-2024); particularmente, referimos a la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos señalada en el artículo constitucional 38, Fracción VI, que en su última parte señala: “Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa. En los supuestos de esta fracción, la persona no podrá ser registrada como candidata para cualquier cargo de elección popular, ni ser nombrada para empleo, cargo o

comisión en el servicio público”. Esta fracción fue adicionada el 29 de mayo de 2023 y significa un gran avance para los derechos políticos de las/los ciudadanos. También es importante resaltar que, ante la suspensión de los derechos ciudadanos, “La ley fijará los casos en que se pierden, los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación”<sup>137</sup>. En una lectura superficial del listado de derechos políticos dispuestos en la legislación se podría interpretar que estos son resultado de demandas ciudadanas derivadas de conflictos, luchas, movimientos sociales, difí-

137 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 38.

cilmente el gobierno en turno ha otorgado derechos sin someter, mediar, institucionalizar o solucionar el conflicto. En este sentido, todo derecho político conquistado es producto de una demanda o de un conflicto político.

A pesar de los avances de la democracia, de la legislación e instituciones que la sustentan, el conflicto político siempre está presente de alguna forma y en diferentes grados de intensidad.

### 2.4 Democracia y representación política inclusiva

Los derechos políticos y la ciudadanía implican la necesidad de revisar, al menos someramente, no solo el entramado institucional y el aparato jurídico que crea el Estado para su tutela, sino también las formas de gobierno, en este caso: la democracia. En la Tabla 10 se presentan algunas de las teorías y autores, si bien, considerados representativos, pero que no agotan el tema de la democracia.

Tabla 10  
Aproximaciones teóricas a la democracia<sup>138</sup>

| Democracia consensual y discursiva                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Democracia deliberativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>John Rawls</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Crítica posliberal a la democracia liberal decimonónica.</li> <li>* Opone a la democracia de mayorías un modelo consensual.</li> <li>* La desobediencia civil como un punto estructural de la legitimidad del sistema.</li> <li>* Reconocimiento y subsunción de la disidencia como imperativo, moral y político.</li> </ul> | <p><i>Helmut Dubiel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se sustenta en la democracia radical.</li> <li>* Estrategia política en la desobediencia civil.</li> <li>* Esta genera demandas hacia autoridades y hacia la sociedad ante proyectos elitistas y abusos de poder.</li> <li>* Genera espacios públicos para opinión y voluntad ciudadana.</li> <li>* Se crean equilibrios entre la autonomía individual y la responsabilidad solidaria.</li> </ul> |
| <p><i>Jürgen Habermas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Expone tres modelos normativos de democracia.</li> <li>* Opone al modelo de democracia liberal representativa y al modelo de democracia republicana directa un modelo de democracia radical.</li> <li>* Propone: un modelo sociológico de democracia deliberativa de doble vía.</li> </ul>                              | <p><i>Antonio Negri</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reflexiones sobre el capitalismo global.</li> <li>* Diagnóstico a partir de la sociedad capitalista posmoderna.</li> <li>* La multitud como sujeto político emancipatorio.</li> <li>* Búsqueda de una democracia real en el contexto mundial.</li> </ul>                                                                                                                                          |

138 Se ha tomado un breve resumen del trabajo elaborado por Mejía Quintana, Oscar y Jiménez, Carolina, “Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa”, *Colombia Internacional*, [s.l.], núm. 62, julio – diciembre de 2005, pp. 12-31. Para una revisión amplia y consulta directa de cada uno de los autores mencionados se enlistan sus obras: Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 1971; Rawls, John, *Liberalismo Político*, Barcelona, Crítica, 1997; Dubiel, Helmut, *La Teoría Crítica: Ayer y Hoy*, México, Plaza y Valdez, 2000; Negri, Antonio y Hardt, Michael, *Multitud*, Barcelona, Debate, 2004; Skinner, Quentin, *Machiavelli and Republicanism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Touraine, Alain, ¿Qué es la democracia?, México: FCE, 2001.

| Democracia consensual y discursiva                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Democracia deliberativa                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Quentin Skinner</i></p> <p>*Sustento en el republicanismo.</p> <p>*Articulación entre teoría política y constitucional.</p> <p>*Neo republicanismo con diferentes vertientes: humanismo cívico, republicanismo liberal, república liberal; y post republicanismo con implicaciones en los modelos de democracia.</p> | <p><i>Alain Touraine</i></p> <p>*Reconocimiento de las diferencias.</p> <p>*Respeto a las libertades individuales.</p> <p>*Individuos, grupos y colectividades, libres y productores de su historia uniendo el universalismo de la razón y la particularidad de su identidad colectiva.</p> |

Fuente: Tomado de Mejía Quintana, Oscar, Jiménez, Carolina, “Nuevas teorías de la democracia... op. cit., pp. 12-31.

A partir de la Grecia clásica y durante los siglos posteriores, se reflexiona acerca de la justificación y explicación del ejercicio del poder político, así como respecto a los modelos de organización política.

Sumado a las características resumidas en la Tabla 10, Mejía<sup>139</sup> identifica algunos elementos que problematizan el supuesto carácter emancipador, de igualdades y libertades como principios democráticos. Giorgio Agamben critica a las sociedades liberales de nuestra época a partir del estado de excepción utilizado como estrategia de legitimación política de dominación, ya que el soberano no es el pueblo, sino es quien gobierna y reproduce el orden social sin posibilidad de proyectos de emancipación ciudadana.

También citado por Mejía, Slavoj Žižek afirma que la democracia liberal es un imaginario de falsa apertura que oculta la dominación erigiéndose “como el constituyente ontológico positivo del orden existente, un

constituyente que castra, que impide, que despolitiza, que niega y destruye el antagonismo social y político”<sup>140</sup>. Sin duda, Paolo Virno, otro gran crítico de las democracias liberales, desde un enfoque sustentado en la “General Intellect”, señala que se podría transitar a una esfera pública autónoma, para que “la acción política desarrolle el carácter público del intelecto por fuera del trabajo (...) de una política de la multitud posfordista... [como] una forma de existencia política que persigue de una manera activa y creativa la construcción de nuevas formas de vivir la democracia”<sup>141</sup>.

A pesar de las siempre tentativas etiquetas para vincular teorías, corrientes y autores, es menester reconocer que difícilmente se encuentran “puras”; incluso un mismo autor puede ser ubicado en otras posturas, o podría pensarse que es totalmente errónea la lectura sobre su obra. El impacto teórico y empírico es evidente, de tal forma que se nutren, critican, interpretan y transforman en-

139 Mejía Quintana, Oscar, Jiménez, Carolina, “Nuevas teorías de la democracia... op. cit. pp. 20-21.

140 *Ídem*, p. 21.

141 *Ibidem*, p. 22.

tre sí, lo que da lugar a la riqueza científica e interpretativa de la democracia. Por ende, el desfase entre las propuestas del ideal de la democracia y la realidad en las sociedades llamadas “democráticas” se hace evidente, trátese de democracia participativa, democracia pluralista, democracia procedimental, democracia representativa, democracia directa, democracia sustantiva, democracia liberal, democracia socialista, democracia delegativa, democracia electoral, etc..

Quizá cabe tomar en cuenta lo afirmado por Bovero quien dice que, independientemente del *adjetivo*, la “democracia es formal por definición; por esto también es necesariamente laica y constitutivamente *tolerante* (...) libertad individual, equidad social, tolerancia e igualdad política son la sustancia ética de la democracia en su concepto ideal”<sup>142</sup>. Para este autor, una definición mínima de democracia “resulta de la suma de dos elementos esenciales: el principio ‘a una cabeza un voto’, en el que se basa el sufragio universal, y la regla de la mayoría, en la que cada individuo debe contar (antes bien, ser contado) por uno y ninguno debe contar menos que otro”<sup>143</sup>.

Como hemos visto, la democracia como forma de gobierno que representa mayores ventajas ha sido motivo de un amplio debate académico que se ha enriquecido con los siglos. Aunque la discusión comenzó en una etapa muy antigua de la historia, la realidad es que ha atravesado por distintas fases que han revelado la crítica hacia sus efectos. En un primer momento, se aprecia como modelo ideal, aunque se reconoce que su efectividad solo es posible en sociedades pequeñas en las que la participación directa de la ciudadanía es factible<sup>144</sup>; posteriormente, en el contexto de la revolución francesa surgió la democracia representativa como modelo posible de participación de sociedades más extensas, pues la elección de representantes determina la toma de decisiones que son vinculantes para los individuos que conforman la población<sup>145</sup>. Esta perspectiva se relaciona estrechamente con la democracia electoral, cuya crítica se centra en el grado de instrumentalidad que ha sido utilizado por actores populistas para preservarse en el poder, de ahí que la legitimación electoral se haya convertido en el principal argumento de los regímenes populistas<sup>146</sup>.

142 Bovero, Michelangelo, “Los adjetivos de la democracia”, *Conferencia magistral*, Cuaderno 2, México, Instituto Nacional Electoral, 2020, p. 33.

143 *Ídem*, pp. 20-21.

144 Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1995.

145 Nohlen, Dieter, y Reynoso Núñez, José, *Ciencia Política y justicia electoral: quince ensayos y una entrevista*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

146 Peruzzotti, Enrique, *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* [en línea], Quito, FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008, [consulta: 15 de julio de 2023]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41924.pdf>

La democracia procedimental, como expresa su nombre, alude a un conjunto de normas que establecen los criterios para la elección de representantes populares. Aunque en las últimas décadas han surgido otros tipos de democracia como la líquida, que implica la delegación de la soberanía en ámbitos múltiples, es decir, no solo se delega en representantes populares, pues la idea se centra en una participación más amplia, por ejemplo, para dirimir los temas de la agenda. Para ello, el legislativo puede convocar a la ciudadanía a elegir representantes *ad hoc* a fin de que estos participen en el proceso de toma de decisiones, aunque sus riesgos son la cooptación de representantes por grupos políticos<sup>147</sup>.

Como aspecto central de cualquier democracia, Lijphart otorga especial relevancia al pacto entre élites con propuestas encontradas a efecto de distribuir el poder e incluso entre grupos radicales, lo que contribuiría a prever los conflictos y participar de proyectos comunes en beneficio del bien común<sup>148</sup>. La democracia de calidad, por su parte, se centra en ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos en el marco del correcto funcionamiento de las instituciones y el cumplimiento de normas que establecen los procedimientos para elegir represen-

tantes, otorga un valor muy importante a la participación, en el entendido de que los componentes de una democracia de calidad pueden medirse en función del grado de satisfacción ciudadana<sup>149</sup>. De cualquier forma, independientemente del tipo en el que estemos situados, requiere cuando menos un mínimo de componentes para que una democracia sea funcional. Desde luego, la postura ampliamente compartida es que, entre otros aspectos, la democracia tiene el papel de garantizar el relevo de quienes estarán al frente de los poderes públicos, así entre sus componentes están la oportunidad de participar libremente, la de acordar procedimientos confiables, establecer reglas comúnmente aceptadas por los autores para que la competencia se desarrolle en igualdad de condiciones, lo que conlleva la organización de procesos electorales que tienen como fin la renovación de mandato popular como una expresión de la soberanía del pueblo.

Las elecciones constituyen la oportunidad esencial para que cualquier ciudadano o ciudadana de cualquier nivel social, económico, cultural participe libremente y exprese su voluntad en las urnas y tenga oportunidad de competir por un cargo. La libre decisión de cada individuo, que se suma a

147 Aguirre Sala, José Francisco, "La Democracia líquida: democratizar la ciudadanía y ciudadanizar la democracia", *El banquete de los dioses. Revista de filosofía y teoría política contemporánea* [en línea], vol. 3, núm. 5, 2015, pp. 140-172, [consulta: 26 de julio de 2023]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/ebdld/article/view/1877/1586>.

148 Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

149 Morlino, Leonardo, *Democracia y democratizaciones*, México, CEPACOM, 2005.

la totalidad, define al conjunto de representantes que ejercerán los cargos públicos durante un periodo previamente definido. Las elecciones, entonces, son una parte medular de las democracias contemporáneas. Se sustentan en un conjunto de reglas previamente acordadas por los actores para que cada una de sus etapas se realice conforme a criterios específicos. Esto es lo que da lugar a la organización de procesos electorales que implican el desarrollo de diversas actividades sub agrupadas en etapas. Usualmente, son tres: preparación de las elecciones, jornada y resultados electorales.

Las actividades que se desarrollan en estas tres etapas responden a principios pactados con antelación entre los actores; entre ellos destacan la imparcialidad, legalidad, objetividad y transparencia, mismas que son puestos en práctica por aquellos que participan en la organización y desarrollo de un proceso electoral. En el caso mexicano, está prevista la participación de la ciudadanía en la organización electoral; por un lado, existen autoridades electorales profesionalizadas en el quehacer electoral, las cuales se encargan de diversas tareas, tales como el registro de candidatos, la designación de quienes asumirán cargos de carácter temporal para realizar tareas electorales, integración de mesas de casilla o mesas receptoras de los votos emitidos en las demarcaciones; monitoreo de las actividades de los partidos políticos (uso de recursos públicos durante

las campañas) y otras con el ánimo de lograr el relevo de titulares de los poderes públicos de forma periódica y pacífica.

Además, están las autoridades jurisdiccionales que se encargan de dar certeza jurídica a las inconformidades que se presentan por motivo de los resultados electorales, por el reclamo de los derechos políticos o por el cuestionamiento a los contenidos de las propias normas que rigen las contiendas políticas. También están los partidos políticos, sus candidatos y representantes ante cada uno de los órganos electorales, imprescindibles para la competencia entre diversas posturas políticas. Consiguientemente, en este escenario juega un papel fundamental la ciudadanía, al ser titular de derechos políticos, lo que conlleva que pueda expresar su voluntad en cada proceso electoral y con ello decidir en conjunto a quienes se otorgarán los cargos públicos.

Las y los ciudadanos tienen la oportunidad de integrarse a la organización de los procesos electorales de otras formas, por ejemplo, al ser designados aleatoriamente para ejercer un cargo en las mesas directivas de casilla o como observadores, lo que les da la pauta para presenciar diversos momentos estratégicos: el desarrollo de las contiendas, las votaciones en las casillas, los cómputos de los resultados, etc. Otro tipo de participantes son los observadores internacionales, figuras que se han convertido en un

componente importante para verificar que se da cumplimiento de manera efectiva a los principios.

Normalmente, un proceso electoral se conforma por un conjunto de tareas establecidas a nivel constitucional y en los ordenamientos electorales. Estas actividades son realizadas por autoridades en la materia, partidos políticos y ciudadanía, con la finalidad de llevar a cabo la renovación de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal y en las entidades federativas, además de la integración de los ayuntamientos y alcaldías de la Ciudad de México (artículo 207, LGIPE).

Aunque, en general las actividades pueden dividirse en tres etapas, la ley electoral mexicana para el caso de los procesos electorales<sup>150</sup> prevé cuatro: preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y dictamen y declaraciones de validez de la elección (artículo 208, LGIPE). De manera sucesiva, a través de estos mecanismos se da lugar a la elección de representantes públicos quienes tomarán las decisiones en el periodo para el que fueron electos. Desde esta perspectiva es entendible que para Sartori cualquier democracia moderna sea

prácticamente democracia representativa<sup>151</sup>; de ahí la necesidad de referirnos a la representación.

Toda representación implica una relación de carácter bilateral en la que participan, por un lado, el o los representantes, y por otro, el o los representados; tal vínculo tiene lugar debido a la confianza de aquel o aquellos que son representados en quien o quienes lo representan. La representación como tema de debate ha sido ampliamente enriquecido. Una de las más importantes aportaciones es la propuesta de Pitkin, quien identifica cinco magnitudes de la representación que se expresan de la siguiente manera:

- a) Como autorización: en una relación representante-representado. Este faculta al primero para que actúe en su nombre y representación por medio de un mandato, lo que se ejemplifica en la emisión del sufragio, mediante el cual se ejerce la soberanía popular;
- b) Se asume como responsabilidad: todo representante queda obligado a entregar cuentas de sus funciones al representado, como en *el voto periódico*;

---

150 A nivel federal, con la instalación del consejo general, máxima autoridad en materia de organización comicial inicia un proceso electoral, aunque no hay un día específico preestablecido esto ocurre durante la primera semana del mes de septiembre del año anterior al de la elección.

151 Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política", *Claves de razón práctica*, [s.l.], núm. 91, 1999, p. 2-6.

c) Representación espejo: cuando representante y representado tienen en comunes características sociodemográficas y el desempeño del representante se enfoca en el beneficio del otro. Esto se apreciará en la toma de decisiones que favorecen a los habitantes o sectores con los que se identifican, lo que se expresa en cuestiones como la aprobación de cuotas de género y de acciones afirmativas en favor de las minorías;

d) Por identificación simbólica: cuando quien representa se desempeña a favor del representado en razón de que ambos comparten creencias, actitudes y valores, lo que claramente se observa cuando lo que tienen en común es la ideología de partidos políticos;

e) Actuación por otro; quien representa actúa en beneficio del representado (mandato imperativo)<sup>152</sup>.

Así, en uno de los ángulos están los autores que hacen una férrea defensa de la representación política y la observan incluso como elemento central de la vida política en cualquier democracia, como señala Sartori. Para Laporta, se trata de un mecanismo institucional cuyo cuestionamiento central

es sobre el tipo de procedimiento más adecuado para seleccionar a los individuos que desempeñarán el rol de representantes y en qué circunstancias<sup>153</sup>, pues este es el dilema que debe resolverse y que da sentido a la teoría de la representación.

También están los críticos del papel que tienen los representantes, como Carracedo, que advierte el deterioro de la vida política democrática debido a la inexistencia de códigos éticos que establezcan pautas de conducta democrática<sup>154</sup>, lo que también atañe al comportamiento de la ciudadanía.

Además, diversos estudios enfatizan sobre las consecuencias perjudiciales en los cargos de representación política a partir del sistema electoral vigente, pues el principio de mayoría relativa por el que se elige presidente de la República, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades y las diputaciones por este principio impide que grupos que no alcanzaron esa mayoría tengan representación. De la misma forma, la representación proporcional tiene sus ventajas y desventajas, como el hecho de que los órganos de decisión que se integran proporcionalmente son, en realidad, escasamente representativos, porque rara vez existe una

152 Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

153 Laporta San Miguel, Francisco Javier, "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, [a.l.], núm. 6, 1989, pp. 121-141.

154 Carracedo, José Rubio, "¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?" En: Carbonell, Miguel (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 88-89.

proporción acorde de curules a todas las fuerzas políticas, lo que implicaría la necesidad de establecer verdaderos gobiernos de coalición<sup>155</sup>.

Esto ha propiciado que algunas democracias, como la mexicana, opten por sistemas electorales mixtos, con la finalidad de equilibrar la integración de los poderes públicos; esto explica por qué las Cámaras de Diputados, a nivel federal y estatal; el Senado y los ayuntamientos se integran bajo un criterio mixto que combina mayoría relativa, representación proporcional, y en el caso del Senado, primera minoría, para que los órganos de decisión se conformen con diversas fuerzas políticas, aunque en la práctica no se logra el equilibrio por el tipo de reglas de juego que favorecen más a unos que a otros.

A primera vista, tenemos la representación uninominal relativa a la fórmula que se integra con un propietario y un suplente, como el caso de la elección de presidente de la República; los diputados federales y locales, senadores e integrantes de los ayuntamientos que se eligen por mayoría relativa. La representación plurinominal o en lista de un conjunto de propietarios y suplentes (electos en lista propuesta en una circunscripción electoral), quienes son electos por

el principio de representación proporcional, principio que para Lijphart es mucho mejor que la representación por mayoría que favorece el bipartidismo<sup>156</sup>.

Ahora bien, uno de los enfoques de representación apunta a que todos los sectores deben estar representados para que sus respectivos representantes participen en la toma de decisiones hablando en su favor; esto significa con mayor razón que, al existir un importante componente indígena, tendría que haber cierto número de representantes, pues en democracia todos cuentan. Esto explica los cambios legales en materia electoral de 2019, así como las resoluciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales y los acuerdos del Consejo General (CG) del INE en México, como veremos más adelante, pues toca reflexionar acerca de la crisis que enfrenta la representación política

Si la democracia en sus diferentes modelos, teorías y autores justifica sus procesos y los principios que la guían, también en ellos existe de forma latente un problema que es necesario analizar; nos referimos a la crisis de representación política.<sup>157</sup> Esta afirmación conduce a varias aristas que a su vez multiplica, entre la democracia y la representación, los factores causales. Uno referido

---

155 Laporta San Miguel, Francisco Javier, "Sobre la teoría de la democracia...", *op. cit.*, p. 133.

156 Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

157 Hernández de Gante, Alicia, *Reflexiones sobre la crisis de representación política en México*, México, Montiel & Soriano Editores, 2008.

a los partidos políticos como desconfianza, pragmatismo político, corrupción, utilitarismo electoral, etc.; otro, a que los propios actores políticos sean líderes, representantes populares, agentes partidistas o candidatos, así como a las autoridades electorales de todas las áreas responsables de conducir los procesos de la democracia con poca transparencia y equidad. A estos causales se suman corporaciones sindicales, grupos empresariales y agentes económicos que actúan conforme a sus intereses privados, en espacios estratégicos del Estado y, por ende, en todo el entramado institucional y jurídico de la democracia, por ejemplo: sistema electoral, creación de partidos, reformas electorales, financiamiento, etc..

Estos fenómenos motivan en los propios ciudadanos acciones de apatía, abstencionismo y desinterés por la participación política, y escasamente se manifiestan en las urnas en tiempos de elecciones, lo que revela el lado endeble de la democracia representativa y de su eje central: la representación política. Novaro<sup>158</sup>, ha identificado tres grupos de teorías que explican la crisis de la representación política. Las teorías procedimentalistas se respaldan en el constitucionalismo; Schumpeter afirma que la representación se da por las voluntades de los representantes

como gobernantes y no por los representados —alienación y mando— por lo que más que representación se inclina por formas de legitimación del poder político. Las teorías pluralistas pueden identificarse en autores como Downs, quien interpreta la representación política con base economicista, es decir, el vínculo representativo se da como intercambio cuantificable entre electores y elegidos. Por último, están las teorías constructivistas de autores como Schmitt y Weber, que se caracterizan porque “niegan el carácter preconstituido de los intereses e identidades a representar (...) ellos son conformados en el mismo proceso de representación como resultado de intervenciones políticas que organizan y dan forma a los actores de la sociedad y a los mismos sujetos políticos”<sup>159</sup>.

En el bagaje teórico de la representación política la aportación de Pitkin es clásica y se ha retomado por varios autores, pues afirma que la representación política es sustantiva guiada por principios, que los representantes deben actuar bajo el interés de sus representados, tomar en cuenta sus necesidades y demandas, con acciones formales y plena independencia de juicio y acción por parte de los representantes, es decir, en sentido formal y ante todo se evite la aparición del

---

158 Novaro, Marcos, *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000.

159 Ídem. p. 46.

conflicto, ya que la política exige negociación, diálogo y acuerdos<sup>160</sup>.

La preeminente contribución de Pitkin recae en el vínculo representativo, en la relación institucional y política que se gesta entre el representante y los representados, entonces, explicaciones más acotadas sobre la crisis de representación política en la democracia formal-representativa se encuentran en los sujetos de la acción política: los representantes y los representados. Sin embargo, al parecer el vínculo representativo desaparece al término del proceso electoral, con la emisión del voto ciudadano y la acción política recae exclusivamente en los representantes alejados de sus electores. De esta forma, la democracia representativa

... ha sido reducida a cuestiones procedimentales, de agregación de intereses, de normatividad jurídica, a ámbitos de sistemas de intercambio donde los elementos de una democracia política, de los cuales una vez gozó, ahora no parecen, paradójicamente, poder alcanzarse, abriendo aún más la brecha entre representantes y representados. El carácter plural y la diversidad de problemas e intereses, de demandas de democratización, del disenso y el

conflicto, pondrán constantemente en tensión a la representación, haciéndola aparecer como si estuviera en crisis<sup>161</sup>.

Es evidente que tanto para la democracia como forma de gobierno y para la representación política como punto nodal de las democracias contemporáneas los desafíos son permanentes y los riesgos de colapsar o entrar en crisis son latentes. Ante ello, los gobiernos cada vez tienden más a guiarse tanto por el respeto a los derechos humanos como por la atención de las demandas de la sociedad civil que se organiza en agrupaciones para satisfacción de carencias o necesidades, sobre todo para influir en las políticas públicas y programas o para defender sus derechos. El modelo económico capitalista, por sus propias características, genera desigualdad para la tutela de los derechos humanos por los gobiernos, particularmente los derechos sociales, pues estos se mantienen bajo una especie de gobernabilidad en la que se controla el déficit democrático al ampliar la participación ciudadana, con el objetivo de mantener la legitimidad del régimen.

La teorización sobre la crisis de representación política pone en la agenda de la democracia que: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabi-

160 Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, op. cit.

161 Hernández de Gante, Alicia, *Reflexiones sobre la crisis de representación política...*, op. cit. p. 142.

lidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece a la democracia”<sup>162</sup>, más allá de los partidos políticos. Si fortalecer a la democracia y alejar el acecho de la crisis de representación política implica un robusto sistema legal (instituciones y autoridades electorales), también exige confianza ciudadana hacia los procesos electorales y sus resultados.

## 2.5 Democracia participativa y participación ciudadana en México

Como se expuso antes, la democracia no solo se limita a participar en procesos electorales y emitir el voto, o sea, la democracia, sino quien a partir del México posrevolucionario forma parte de la estructura orgánica del Estado y de la forma de gobierno, de ahí que se plasme en los marcos constitucionales y en las leyes reglamentarias, esencia del Estado de Derecho.

La doctrina sobre el tema es amplia al comprender las funciones que realiza el Estado. Díaz precisa que al menos un Estado de derecho implica: a) El imperio de la ley bajo la

premisa de su creación con la libre participación y representación del grupo social; b) La división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, sin escisión ni confusión de ellos; c) Fiscalización de la administración, actuación y control en todos los órdenes y niveles, y d) Protección de los derechos y libertades, siendo la “razón de ser” del Estado de derecho<sup>163</sup>. Además, el autor referido puntualiza “Los derechos humanos constituyen la razón de ser del Estado de derecho. Este, el Estado de derecho, es la institucionalización de la democracia”<sup>164</sup>.

La figura que emerge entonces es el Estado democrático de derecho que va más allá de la aplicación y funcionamiento de los tribunales, lo que para O'Donnell también implica la existencia de un sistema legal,

... que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participativos, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población, y 3) Establece redes de *accountability* que someten

162 Carta Democrática Interamericana, aprobada en Sesión Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos llevada a cabo el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú. Aunque el documento reconoce que sólo a través de la democracia representativa se logra estabilidad, paz y desarrollo en la región, acepta, como se menciona en la cita, la necesaria diversificación de formas de participación ciudadana. México forma parte de este Organismo.

163 Díaz, Elías, “Estado de derecho y democracia”, *Anuario Facultad de Derecho*, Universidad Autónoma de Madrid, núm. 19-20, 2002, pp. 201-217.

164 *Ídem*. p. 203.

a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía<sup>165</sup>.

Si bien el Estado democrático de derecho se constituye por sí mismo en un ideal para todos los países del mundo, no debe descartarse su posibilidad en la realidad jurídico-política de los gobiernos, particularmente, porque en las agendas pendientes y siempre presentes de organismos internacionales, como se expuso en el capítulo anterior, están los derechos humanos, solo factibles en la democracia.

Con relación al marco legal, en armonía con los preceptos constitucionales, la democracia se basa en los siguientes ordenamientos<sup>166</sup>,

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE)
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)
- Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP)
- Ley Federal de Consulta Popular (LFCP)

Dicha legislación regula y se suma a las instituciones que hacen posible la operatividad de los procesos democráticos,

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
- Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)
- Instituto Nacional Electoral (INE)
- Organismos Públicos Locales (OPLES)

El derecho electoral también es partícipe del andamiaje jurídico democrático, dado que ciñe a: “normas constitucionales, legales, reglamentos, instituciones y principios referentes a la organización, administración y celebración de las elecciones, la constatación de validez de los resultados electorales, así como el control legal y constitucional de los mismos por medio de su impugnación”<sup>167</sup>.

La CPEUM, máxima legislación del Estado mexicano, establece en su artículo 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Si la forma de gobierno se sostiene en la democracia, el modelo de democracia es la representativa.

165 O'Donnell, Guillermo, “Democracia y Estado de derecho”, Este artículo, inédito en castellano, fue publicado originalmente en *Journal of Democracy*, [s.l.], vol. 15, núm. 4, octubre de 2004, pp. 32-46.

166 *Compendio de Legislación Nacional Electoral*, Tomo II, México, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, 2016.

167 Soriano Cienfuegos, Carlos y Gilas, Karolina M., *Derecho electoral, conocimiento y técnica en materia electoral*, Manuales del TEPJF, México, TEPJF, 2018, pp. 16-17.

El artículo 41 constitucional es de suma importancia para el tema. A partir de la Constitución de 1917 ha tenido 13 reformas<sup>168</sup>. La de mayor trascendencia por sus implicaciones en todos los procesos relacionados con la democracia y los actores políticos es la reforma política-electoral de 2014, aunada a otras reformas menores, pero de igual importancia (2015 y 2019).

Sobre los partidos, el segundo párrafo de la Fracción I establece su finalidad:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas

podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa<sup>169</sup>.

En suma, la importancia del Artículo 41 constitucional recae en que es uno de los ejes del sistema electoral mexicano, de ahí su relación con las acciones afirmativas que han hecho posible el acceso de representantes indígenas a los órganos de decisión:

... dio pauta al diseño de las instituciones electorales especializadas en la renovación de los poderes públicos federales y locales; reconoce a los partidos y candidatos independientes como competidores, establece las bases de la competencia por el poder político; amplía las facultades del INE en materia de comunicación para la distribución de tiempos oficiales entre los partidos y candidatos<sup>170</sup>.

La democracia representativa necesita a los partidos políticos, de los cuales emanan in-

168 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas constitucionales por artículo. [consulta: 5 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

169 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41 fracción I, segundo párrafo.

170 Coutiño Osorio, Fabiola (coord.), *Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional*, México, Universidad de Guanajuato, 2022, p. 50.

termediarios que supuestamente conducen la voluntad ciudadana; nos referimos a los representantes.

En cuanto al modelo de democracia participativa, si bien para algunos autores existe debate porque es otro modelo de democracia, incluso, opuesto a la democracia representativa, sus principios son congruentes con lo establecido en la CPEUM, particularmente en los artículos 39 y 40: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. La interpretación del artículo en comento es clara: es el pueblo, es la ciudadanía, que a través de la participación ciudadana determina la organización de su comunidad política.

A pesar del debate permanente sobre la democracia y la representación política, es plausible tomar postura y asumir un ideal o un modelo que, confrontado con la realidad de la comunidad política en cuestión, permita coadyuvar al bien democrático. Por lo tanto, se retoma el modelo de democracia participativa al abordar la situación de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Entre las teorías de la democracia, la participativa tiene un historial relativamente reciente. Calbet<sup>171</sup> hace un breve recuento histórico. Fue hacia finales de la década de los años 70 en Porto Alegre, Brasil, con experiencias de participación ciudadana bajo los auspicios del partido político de izquierda (Partido del Trabajo), que implementó procesos participativos en la toma de decisiones sobre el presupuesto público.

Otra experiencia de democracia participativa fue realizada con acciones de protesta contra la Cumbre de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en 1999; si bien las acciones de la sociedad civil (obreros, ambientalistas, feministas, defensores de derechos humanos, indígenas, etc..) no implicaban adentrarse en las instituciones, sí reflejaron un rechazo a las democracias formales y a las desigualdades económicas.

Fue el inicio de movimientos sociales anti mundialización que se reprodujeron en otros países, ahora ya con amplia protección policial y brigadas antidisturbios. Años más tarde, en 2007, en Monterrey, México, se organizó el Fórum de las Culturas de Monterrey en el que se aprobó la Declaración de Derechos Humanos Emergentes, evento de suma importancia por la defensa de la democracia participativa como un derecho, documento en el que se describe: “Todos los

---

171 Calbet, Néstor, “Democracia participativa”, *Comunicación Cultura y Política. Revista de Ciencias Sociales*, [s.l.], vol. 3, núm. 2, julio – diciembre de 2012, pp. 107-126.

seres humanos y toda la comunidad tienen el derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno”<sup>172</sup>.

Uno de los elementos fundamentales de la democracia participativa es la participación ciudadana, que se entiende como “el *conjunto*

*de espacios y mecanismos donde la ciudadanía y ciudadanos pueden incidir sobre asuntos públicos de su incumbencia*, más allá de la actividad propia de los representantes”<sup>173</sup>. En la Figura 16 presenta algunas características de la participación ciudadana acordes a determinado modelo de democracia y a la institucionalidad que adquiere en su ejercicio.



Fuente: Reyes Guevara, Alexander, “Mecanismos de democracia participativa y OPLES”, *Material didáctico de apoyo para la capacitación, Escuela Judicial Electoral, México, TEPJF, 2023*, p. 33. El autor realiza un análisis de la Ley de Participación Ciudadana de la CDMX, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 27 de octubre de 2022.

Por su parte, Sol Arriaza considera que las movilizaciones sociales también forman parte de la participación ciudadana en un amplio espectro de modalidades de acuerdo

<sup>172</sup> *Ídem.* p. 115.  
<sup>173</sup> Del Tronco Paganelli, José, “Democracia participativa”, *Prontuario de la democracia* [en línea], México: UNAM, COMECOSO, INE, 2021, [consulta: 14 de junio de 2023]. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx>

a las personas que integran estas agrupaciones, los objetivos que persiguen y las condiciones sociopolíticas que los movilizan; de tal forma, identifica a la protesta social, a las acciones colectivas, a los movimientos sociales y a la asociatividad e identidades<sup>174</sup>.

Otra investigación realizada por legisladores mexicanos señala los principios de la de-

mocracia participativa que guían las acciones de los ciudadanos interesados en seguir las acciones gubernamentales, incluso como mecanismos de pesos y contrapesos al poder gubernamental, principios que se aprecian en el Tabla 11 en el entendido de que se trataría de principios de un modelo ideal de democracia participativa.

Tabla 11

*Principios de la democracia participativa*

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. Democracia</b>          | Igualdad de oportunidades de los ciudadanos y de los habitantes para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie.                 |
| <b>II. Corresponsabilidad</b> | Compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos.           |
| <b>III. Inclusión</b>         | Fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar, que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman. |
| <b>IV. Solidaridad</b>        | Disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios con desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos; sensibilidad de situaciones adversas y acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.               |
| <b>V. Legalidad</b>           | Garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho; con acceso a la información y obligación del gobierno, de informar, difundir, capacitar y educar para una cultura democrática.                                              |
| <b>VI. Respeto</b>            | Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos; incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública.                                                       |
| <b>VII. Tolerancia</b>        | Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.                                                                                     |

174 Sol Arriaza, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos* [en línea], Costa Rica: FLACSO, 2012, p. 120, [consulta: 18 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>

|                              |                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>VIII. Sustentabilidad</b> | Responsabilidad de que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno                                                            |
| <b>IX. Pervivencia</b>       | Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan, que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, responsable y propositiva. |

*Fuente: Instituto de Investigaciones Legislativas, Instrumentos de la democracia participativa en diversos países del mundo, Senado de la República LVIII Legislatura, México, 2001, pp. 5-6.*

Los principios de la Tabla 11 pretenden dar respuesta a los instrumentos que el propio diseño constitucional mexicano ha plasmado con la finalidad de contribuir a frenar y limitar el poder político gubernamental en sus diferentes esferas.

Por otra parte, la democracia participativa, como se indicó antes, se acoge a la Declaración de Derechos Humanos Emergentes; la Tabla 12 resume sus principios.

Tabla 12  
*Derechos humanos emergentes vinculados a la democracia participativa*

|                                                      |                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Principio de coherencia</b>                       | Se concibe desde un enfoque holístico que promueve y reivindica la indivisibilidad, la interdependencia y la universalidad de los derechos humanos.                                                         |
| <b>Principio de horizontalidad</b>                   | Los derechos emergentes aparecen en forma horizontal y sin jerarquización alguna. Reivindica los niveles internacional, regional y local.                                                                   |
| <b>Principio de promoción a la multiculturalidad</b> | Reconoce en el mismo plano de igualdad los derechos individuales y los derechos colectivos, tanto al individuo como a los pueblos como sujetos colectivos de derechos.                                      |
| <b>Principio de solidaridad.</b>                     | Como una exigencia ética con corresponsabilidad entre todos los actores, ratifica a los Estados y a la comunidad internacional como los garantes del respeto, promoción y vigencia de los derechos humanos. |
| <b>Principio de participación política</b>           | Reconoce la dimensión política de todos los derechos humanos y el necesario espacio de participación ciudadana en cada uno de ellos. Este principio es un derecho humano transversal.                       |
| <b>Principio de género</b>                           | Busca posicionar los derechos de las mujeres, sin discriminación y con inclusión transversal. Reivindica el reconocimiento a la diversidad sexual y la dimensión de género desde la masculinidad.           |

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Principio de inclusión social</b>  | Da garantías de acceso a las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena y el ser aceptado con las propias características, capacidades y limitaciones como un miembro más de la sociedad.                     |
| <b>Principio de exigibilidad</b>      | Siendo esta Declaración un texto programático, en una primera etapa, comprende desde hoy la búsqueda de adopción de mecanismos vinculantes por los Estados y postula el desarrollo de mecanismos que favorezcan su exigibilidad. |
| <b>Principio de no discriminación</b> | El carácter universal de los derechos emergentes pasa por el principio de no discriminación. Este principio es a la vez un derecho humano transversal.                                                                           |
| <b>Principio de seguridad humana</b>  | Reivindica la seguridad humana como principio holístico de la misma y la considera a la vez un derecho humano.                                                                                                                   |

*Fuente: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007, México, 2 de noviembre de 2007, pp. 10-11.*

Para algunos autores la democracia participativa es semejante a la democracia directa, ya que los ciudadanos participan directamente en las acciones realizadas, ello sin que estén mediadas por los partidos políticos, como lo señala el artículo 41 constitucional. La idea más extendida sobre participación ciudadana recae únicamente en la acción política como participante de los procesos electorales al emitir el voto,

con el desconocimiento y desvalorización de la diversidad de intereses y consecuentemente de actores con vocación de incidir en las políticas públicas sean estas sociales, económicas, culturales o políticas propiamente. La diversidad de actores sociales, el

pluralismo político-ideológico, pero también la diversidad originada en las formas sociales del trabajo, de la subsistencia o la reproducción social, o en las expresiones culturales, las diferencias etarias o poblacionales y los orígenes étnicos.<sup>175</sup>

Para Del Tronco los mecanismos de acción de la democracia participativa recaen tanto en acciones electorales como deliberativas. En las primeras, se acude a las urnas para la emisión del sufragio en procesos de elección; en las segundas, las deliberativas, que pueden ser o no vinculantes, implica que los ciudadanos y/u organizaciones establezcan comunicación y diálogos con las autoridades con el fin de dar propuestas y soluciones

<sup>175</sup> Ídem. pp. 24-25.

a los problemas de la comunidad<sup>176</sup>. Las acciones deliberativas están muy lejos de debilitar el Estado democrático de derecho en su función de organización política y social. Por el contrario, “busca privilegiar la deliberación y así fortalecer las prácticas que conduzcan a la cohesión social, la construcción de acuerdos, la gobernabilidad y la resolución de conflictos por la vía democrática, fortaleciendo la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas, tanto nacionales como locales o sectoriales”<sup>177</sup>.

La participación política es fundamental en toda democracia, incluso, en aquellos modelos interpretados como elitistas. En este sentido, Dussel enfatiza su alcance desde la propia existencia de una comunidad política y del ejercicio del poder:

... la *participación* de los miembros de una comunidad política es el ejercicio actual de dicho poder como actividad: la actividad que consiste en poner su carnalidad concreta, su subjetividad comprometida junto a otros miembros de la comunidad para dar existencia a la comunidad como tal. Una asamblea política no existe si no hay *participantes*. La *participación* política de cada

*participante* constituye en acto... la existencia misma de la comunidad política... la *participación* es el modo primigenio del *ser-político*, y por ello del poder político. Lo político y el poder político se tejen en torno a la *participación* de los singulares en el *todo* de la comunidad. Sin participación desaparece lo político; el poder político pierde su fundamento. Participar es hacerse cargo de la comunidad como responsabilidad por los otros<sup>178</sup>.

De lo expuesto destaca que la participación ciudadana se desarrolla de diferentes formas, según el modelo de democracia (ver Figura 16) y los principios (ver Tabla 11) que tratan de conformarla en un ideal de participación democrática. También se considera un instrumento de consultas populares con ejercicios de democracia directa y de toma de decisiones para la implementación de políticas públicas. No quedan fuera de su acción los movimientos sociales en su gran diversidad de demandas legales y legítimas o aquellas que se gestan de forma contestaria al Estado. Estas y otras acciones propias de la participación ciudadana hacen evidente que va más allá del reduccionismo vinculado solo al escrutinio en tiempos de elec-

176 Del Tronco Paganelli, José, “Democracia participativa”, *Prontuario de la democracia...*, op. cit., p.1

177 Sol Arriaza, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana...*, op. cit. p. 26.

178 Dussell Ambrosini, Enrique, *Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político*, Cuadernos del movimiento Vol. II, Radicalizar la democracia, México, Editorial Tinta roja, Tinta negra, 2012, p. 24.

ciones, por lo que en coincidencia con Sol Arriaza se puede resumir que la participación ciudadana es una categoría polisémica vinculada “al proceso social e histórico de construcción de ciudadanía o de su negación y a las múltiples facetas del ejercicio de la ciudadanía y su institucionalización”<sup>179</sup>.

Efectivamente, la ciudadanía es una construcción histórico-política inmersa en la democracia que permite o limita su ejecución participativa, lo que nos lleva a reconsiderar los modelos de democracia. Del Tronco precisa un necesario carácter tridimensional de la democracia<sup>180</sup>. La concepción unidimensional que se restringe al entramado institucional garante de la participación ciudadana en elecciones es condición suficiente para un régimen democrático (Przeworski). La democracia bidimensional, en cambio, se ocuparía no solo de los procesos electorales, sino de mecanismos de contestación al poder por abusos de gobernantes hacia la ciudadanía, lo que implica una poliarquía (Dahl); y la democracia tridimensional que suma las características anteriores se enfo-

caría en instrumentos concretos de participación ciudadana, es decir, se trata de la democracia participativa<sup>181</sup>.

No podemos dejar de lado un modelo de democracia que también ha tomado relevancia en las sociedades contemporáneas, y que no anula ni se contrapone a los modelos y dimensiones de democracia ya esbozadas; nos referimos a la democracia deliberativa<sup>182</sup>. Quizá el representante más connotado sea Habermas<sup>183</sup>, en su propuesta,

... busca terciar en la discusión entre la concepción liberal de la democracia como protección de los derechos individuales y la perspectiva republicana que sostiene la primacía de los derechos de participación política... Diseña una alternativa que supere la polarización con una concepción de la política como deliberación y como acción deliberativa, que podría explicarse [como un proceso de autocomprensión

179 Sol Arriaza, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana...*, op. cit p. 120.

180 Del Tronco Paganelli, José, “Democracia participativa”, *Prontuario de la democracia...*, op. cit, pp. 2-3.

181 Sobre algunos autores referidos a las tres dimensiones de la democracia se mencionan: Przeworski, Adam, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2010; Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992. A ellos se pueden sumar las numerosas obras de grandes clásicos, entre otros: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2012; Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993. Sobre la democracia participativa consultar las obras de: Macpherson, Crawford, *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1977; Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

182 Una revisión importante sobre este modelo de democracia deliberativa se encuentra en la obra: Brugué Torruella, José, et. al., (coords) *¿Una nueva democracia para el siglo XXI?*, Buenos Aires, CLACSO, 2020.

183 Para una revisión de la democracia deliberativa consultar: Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, España, Editorial Trotta, 1998.

de los ciudadanos en tanto que participantes en una comunidad lingüística en permanente diálogo... gozando de autonomía personal [y política], se reconocen y condicionan recíprocamente mediante la autolegislación<sup>184</sup>.

Cohen conceptualiza un ideal de democracia deliberativa en los siguientes términos: “una asociación en la que los asuntos se deciden mediante la deliberación pública de los asociados... que trate la democracia misma como un ideal político fundamental y no simplemente como un ideal derivado que pueda explicarse en términos de los valores de equidad o igualdad de respeto”<sup>185</sup>. Presenta la democracia deliberativa con sus fundamentos teóricos y un modelo abstracto de deliberación que sustenta en tres puntos: a) explica que la toma colectiva de decisiones debe diferenciarse de la negociación y cualquier forma de interacción mercantil; b) en el procedimiento deliberativo la asociación democrática está ligada a la autonomía y bien común, c) así como a estructuras de cuestiones institucionales<sup>186</sup>.

En suma, los modelos de democracia constituyen una búsqueda incesante de la defensa de los derechos humanos en todas sus di-

mensiones, no únicamente de los derechos políticos. Si la democracia representativa tiene como sustento fundamental a los partidos políticos, es obvio que se debe nutrir de la participación ciudadana y de actos deliberativos para emitir el sufragio. Si bien, queda claro que la teoría no necesariamente es un reflejo de la realidad de las sociedades contemporáneas, indiscutiblemente, con graves desigualdades en los derechos económicos y sociales, al amparo de un Estado de derecho a veces ejerciéndose a conveniencia de grupos de poder, las teorías de la democracia, sin duda alguna, tratan de aminorar el déficit democrático. Enseguida se analiza en el contexto de la democracia formal, la democracia representativa, que muestra claramente cómo se nutre en su ejercicio, tanto de la democracia deliberativa como de la democracia participativa.

#### *Instrumentos jurídicos de la democracia participativa en México*

En la doctrina existe debate entre los mecanismos de acción de la democracia representativa a través de los partidos políticos y la democracia participativa, que en este caso se asemeja a la democracia directa, cuyos mecanismos ejercidos sin control pueden convertirse en un peligro para el sistema po-

184 Segovia, Juan Fernando, *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardo-moderna*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2008, pp. 15-16.

185 Cohen, Joshua, “Deliberación y legitimidad democrática”, en A. Hamlin y P. Pettit (eds.), *The Good Polity*, Mariano C. Melero (trad.), Oxford, Blackwell, 1989, pp. 127-145, p. 127.

186 *Ídem*.

lítico. Por ejemplo, Valadés afirma que “La eficacia de los instrumentos constitucionales de control político está íntimamente relacionada con el sistema representativo. La representación política tiene efectos en toda la estructura de poder, y los controles no son la excepción”<sup>187</sup>. Más adelante explica que, efectivamente, la democracia, los procesos electorales y los comicios deben ser resultado de consensos y no implica que la propia democracia esté reñida con la racionalidad y la objetividad. Sin embargo, en su defensa de la democracia representativa pone en la discusión que

las formas de ejercicio directo de la democracia en términos generales afectan las posibilidades de ejercicio racional y de objetividad de las funciones de poder. El ejercicio de poder es de tal suerte complejo que cualquier exacerbación proveniente de la emotividad lo hace considerablemente peligroso... Si el eje de los controles políticos es la relación entre los congresos-parlamentos y gobiernos, y si el funcionamiento de los órganos colegiados es a su vez lo característico

de los sistemas representativos, habría que concluir que existe una vinculación directa entre el sistema representativo e instrumentos de control<sup>188</sup>.

La lectura que nos deja es la función que tiene el sistema de representación política a través de los partidos políticos (Art. 41 constitucional) en la figura de los representantes populares: medios de control político. Sin adentrarnos en el origen de los partidos políticos, basta decir que aparecen estas agrupaciones en el siglo XVII y se consolidan en el siglo XIX en Europa, y México los adopta formalmente en 1871<sup>189</sup>. Es conocido el debate generado entre los teóricos que defendían, por un lado, a la democracia versus la república, ambas con principios opuestos. Dahl<sup>190</sup> realiza una importante recapitulación de la forma en que se resolvió el dilema, al surgir la democracia representativa como el descubrimiento de los tiempos modernos, incluso, como el tipo ideal de gobierno perfecto que resolvería las dificultades especulativas, teóricas y prácticas de los gobiernos. Sin embargo,

187 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 42.

188 *Ídem*, pp. 42-43.

189 “Los partidos políticos en México”, *Los sentimientos de la nación*, Museo Legislativo, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.

190 Dahl, Robert, “La democracia”, *PostData*, [s.l.], núm. 10, diciembre de 2004, pp. 11-55. (publicado originalmente en Encyclopaedia Britannica). En esta obra Dahl rescata y contrapone las posturas de Rousseau, Montesquieu, Mill, Stuart Mil, Madison, Jefferson entre muchos otros teóricos de la democracia.

Lo cierto es que los partidos políticos, actualmente, se han convertido en una vía poco fiable para la canalización y defensa de los intereses ciudadanos. Esto se constata en la creciente diversidad de participaciones políticas, antaño reducida a la emisión del sufragio. Los indicadores de abstencionismo electoral y la decreciente afiliación partidista son fenómenos actuales que indican su falta de credibilidad<sup>191</sup>.

Estos fenómenos han llevado, por medio de demandas ciudadanas, a implementar reformas a la normatividad electoral, tanto a nivel de la CPEUM y a las leyes reglamentarias federales y locales.

Por ejemplo, en México la ampliación de derechos políticos derivada de las reformas político-electorales de 2014 y 2019 (Artículo 35 constitucional, fracciones VII y VIII) contempló el derecho de los ciudadanos de iniciar leyes (conforme a los requisitos de la CPEUM y la Ley del Congreso de la Unión); así como de participar en consultas populares con temas de trascendencia nacional. El

punto central es el porcentaje mínimo ciudadano exigido para tales ejercicios: 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. En la Tabla 13 se presentan los porcentajes exigidos —umbral electoral— acorde a la legislación vigente en el país para que los ciudadanos puedan ejercer parte de sus derechos políticos, no obstante,

...pensar que realmente se ampliaron los mecanismos democráticos en nuestro país para permitir una mayor participación política de la ciudadanía, resulta hasta cierto punto ilusorio, sobre todo porque incluso reunir ese pequeño porcentaje implica un problema en un país que no tiene una tradición en cuanto a procedimientos de democracia directa, y por otra parte, la profundización en los niveles de desconfianza hacia las instituciones en general, y en forma particular, a las electorales, se convierte en otra razón que obstaculiza la participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones<sup>192</sup>.

---

191 Hernández de Gante, Alicia, *Reflexiones sobre la crisis ...*, op. cit., p. 129.

192 Hernández de Gante, Alicia y Castañeda Tenorio, Enrique, “El INE y los organismos públicos locales electorales: nuevas facultades en el marco de la reforma al artículo 41 constitucional”, en Coutiño Osorio, Fabiola (coord.) *Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional*, México, Universidad de Guanajuato, 2022, p. 67.

Tabla 13

*Umbrales de representatividad*

| Forma de participación política                          | Porcentaje de firmas exigido | Fuente      |
|----------------------------------------------------------|------------------------------|-------------|
| Revocación de mandato                                    | 3%                           | CPEUM       |
| Consulta popular                                         | 2%                           | CPEUM LGIPE |
| Candidaturas independientes. Poder legislativo           | 2%                           | LGIPE       |
| Candidaturas independientes. Poder ejecutivo             | 1%                           | LGIPE       |
| Constitución de un nuevo partido político <sup>193</sup> | 0.26%                        | LGPP        |
| Iniciativas ciudadanas                                   | 0.13%                        | CPEUM       |

Fuente: Tomado de Lozano Alamilla, Sara, “Las firmas, una agenda incompleta de la consulta popular mexicana”, Pérez Vega, Moisés (coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México. Problemas, avances y aprendizajes*, México, Comisión Estatal Electoral de Nuevos León, 2021, pp. 95-124. Cita en p. 107.

Los mecanismos de democracia participativa y directa permiten a los ciudadanos involucrarse en asuntos públicos de su particular interés, les dan la posibilidad de discutir, debatir problemas y tomar decisiones para mejorar sus comunidades. En la Tabla 14 están los mecanismos de participación ciudadana directa plasmados en la CPEUM.

Tabla 14

*Mecanismos de participación ciudadana*

| Artículo constitucional           | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 35<br>VIII...<br>1º      | c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.                                                                                                                                   |
| Inciso<br>Reformado<br>20/12/2019 | Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley <sup>194</sup> |

193 En México, la reforma político-electoral de 2014 produjo cambios relevantes en los artículos 41 y 54 de la Constitución, relativos al umbral electoral que requiere un partido para mantener su registro y acceder a escaños, conforme al sistema de representación proporcional. Véase. Hernández de Gante, Alicia y Gimete-Welsh, Adrián, “El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, [s.l.], Año LXIII, núm. 232 enero / abril de 2018, pp. 17-44.

194 “No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores

| Artículo constitucional                               | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 35<br>IX                                     | Participar en los procesos de revocación de mandato.<br><br>1º. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Artículo 35<br>IX                                     | Participar en los procesos de revocación de mandato.<br><br>1º. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Fracción con apartados adicionada 20-12-2019          | 2º....<br><br>Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.<br>3º. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federales o locales.<br>4º. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta. |
| Artículo 36                                           | III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Fracción reformada 22-08-1996, 09-08-2012, 20-12-2019 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Artículo 41<br>V.<br>Apartado B.                      | c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del Artículo 35, Fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Inciso adicionado 20-12-2019                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.” Apartado reformado DOF 20-12-2019.

| Artículo constitucional         | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 41<br>V<br>Apartado C. | En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Párrafo reformado 20-12-2019    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Artículo 41<br>VI.              | Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. |
| Párrafo reformado 20-12-2019    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Artículo 71<br>IV.              | El derecho de iniciar leyes o decretos compete:<br>...<br>A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Fracción adicionada 09-08-2012  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Artículo 81                     | ... El cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos en esta Constitución.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2023.

Ahora bien, respecto al artículo 71, de acuerdo a la revisión de la literatura especializada realizada por Vázquez<sup>195</sup>, tenemos que, aunque se identifican a las iniciativas ciudadanas como mecanismo de democracia directa que concluyen con la votación, otras interpretaciones la colocan como mecanismo de democracia indirecta, pues requiere de la intermediación del legislativo que puede manejar la iniciativa en sentidos de rechazo, cambio o aprobación. Sin embargo,

es posible que si “... la iniciativa legislativa popular, al ser activada por la recolección de un número mínimo de firmas y pasar por un trámite legislativo, se asocie con el fortalecimiento de la democracia, la rendición de cuentas y la ampliación de la agenda legislativa”<sup>196</sup>.

La Tabla 14 muestra que las reformas sobre los mecanismos de participación ciudadana son relativamente recientes, lo que da cuen-

195 Vázquez Correa, Lorena, “La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos”, *Cuaderno de investigación* núm. 47, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, agosto 2018.

196 Ídem, p. 5.

ta del poco tiempo para valorarlas en toda su magnitud, a excepción de los ejercicios que se comentarán más adelante. Con relación al artículo 35 constitucional Fracción VIII, en 2014 se publicó la ley reglamentaria o Ley Federal de Consulta Popular, que en su Artículo 2.<sup>º</sup> subraya, La “Ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares”. La ley describe una serie de requisitos y de procedimientos para la petición de la consulta popular, petición que pueden realizar el presidente de la república, las Cámaras del Congreso de la Unión y la ciudadanía.

Con relación a la petición de la consulta popular por parte de la ciudadanía el procedimiento es el siguiente: al cumplir los requisitos señalados en la Tabla 15 la petición se recibe en la presidencia de la mesa directiva de alguna de las cámaras del Congreso de la Unión; posterior a su aprobación se publica en la *Gaceta Parlamentaria* y se envía la petición a la SCJN junto con la propuesta de pregunta a fin de que resuelva sobre su constitucionalidad; la SCJN puede modificar la pregunta; una vez aprobada la pregunta se envía a la Mesa Directiva y al INE para su ejecución; luego se publica en el Diario Ofi-

cial de la Federación<sup>197</sup>. En este proceso, la CPEUM en su artículo 73 (XXIX-Q) también faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre iniciativas ciudadanas y consultas populares.

La revocación de mandato aplicable al presidente de la república en turno, agregado a lo señalado en la Tabla 14 tiene otra serie de precisiones descritas en el mismo artículo 35 constitucional, entre ellas está que los resultados podrán ser impugnados ante la Sala Superior del TEPJF, instancia que realizará el cómputo final del proceso, una vez resueltas se emitirá la declaratoria de revocación conforme a lo dispuesto en el artículo 82 constitucional, precepto que refiere a la falta absoluta del presidente y lo procedente.

Respecto a los ejercicios de democracia directa en las entidades federativas, “Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad”. Asimismo, “Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso”<sup>198</sup>.

Otras figuras de participación ciudadana no contempladas en la CPEUM son el referéndum y el plebiscito, aunque sí existen en

197 Ley Federal de Consulta Popular, artículo 28 Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 2021.

198 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 116 Base I y Base II noveno párrafo, Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2023.

la mayoría de las constituciones de las entidades federativas<sup>199</sup>. Los mecanismos son similares a lo estipulado en la CPEUM: emisión de voto secreto, organización a cargo de los OPLES y resolución de impugnaciones a través del tribunal estatal correspondiente. Cada Constitución local las determina y las materias de consulta se circunscriben al marco legal particular de cada estado: el referéndum es la “aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La figura permite que el elector comparta de manera complementaria la facultad legislativa del Congreso para dar mayor legitimidad a las prácticas legislativas”<sup>200</sup>. El plebiscito “es aplicado a un problema de importancia constitucional, pero que no afecta a actos de índole legal; es decir: se aplica a actos de gobierno-administrativos, no de carácter legislativos”<sup>201</sup>.

Es pertinente resaltar que ante la diversidad de mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas y a nivel federal, en el Anexo 2 (Mecanismos de participación ciudadana con votación universal en entidades federativas y la federación), se presenta una compilación de ellos, resultado de la investigación realizada por Vallada-

res, quien ha propuesto en diferentes foros un modelo de ley integral de participación ciudadana<sup>202</sup>. La finalidad de su trabajo es “regular de manera eficaz la legislación en las entidades del país, bajo una visión de política de Estado que apueste a darle flexibilidad, realismo e impacto a los mecanismos de que hoy disponemos para que la ciudadanía ejerza formalmente la democracia directa”<sup>203</sup>.

Queda clara la importancia de la participación ciudadana para los principios de la democracia. Los mecanismos expuestos conducen a las siguientes reflexiones:

De ninguna forma implica que su ejercicio se contraponga a los principios de la democracia representativa; en realidad son su complemento ante el déficit de la óptima actuación de los representantes populares electos.

La democracia participativa requiere de las propias instituciones del Estado para llevarse a cabo. Son mediante ellas, desde las destinadas a su organización hasta las que resuelven las impugnaciones, las que con-

---

199 Con excepción de Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas. Ver Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos...*, op. cit., p. 70.

200 Sistema de Información Legislativa... op. cit.

201 *Ídem*.

202 Valladares Sánchez, Jorge, “Libro Blanco de los mecanismos de participación ciudadana en México”, en Pérez Vega, Moisés (coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*, México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2021, pp. 159-200.

203 *Ídem*, p. 159.

ducen el proceso de participación ciudadana.

El movimiento de la sociedad, entre conflictos, necesidades y demandas centradas en diversidad de temas, posibilita que sean las mismas organizaciones y comunidades las que tomen la iniciativa ante las autoridades, lo que contribuye, incluso, a la paz social al evitar conflictos mayores.

Si los puntos anteriores son positivos para alentar y dar certeza a la participación ciudadana, queda en entredicho hasta dónde llega la libertad de los ciudadanos, ya que quienes deciden su viabilidad, vinculación y constitucionalidad en aras de la democracia y del Estado de derecho, son las propias autoridades que pueden estar en posibilidad de escrutinio ciudadano por posibles omisiones de cumplimiento en sus funciones o acciones violatorias a la ley.

## 2.6 Ejercicios ciudadanos de democracia participativa

En México se han realizado ejercicios ciudadanos de democracia participativa. Fue en el estado de Chihuahua en 2020 bajo el esquema de democracia deliberativa, que el Comité de Participación Ciudadana en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción llevaron a cabo el ejercicio de participación ciudadana con el tema de políticas anticorrupción<sup>204</sup>. La actividad “fomentó una participación ciudadana directa en la identificación de problemas y cogeneración de propuestas de solución, migrando así a esquemas de democratización en la toma de decisiones públicas”<sup>205</sup>.

Otros ejercicios realizados con participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) bajo el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática dan cuenta de la aplicación de encuestas, entre ellas la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)<sup>206</sup>, cuyos resultados aportan datos sobre percepciones, conocimiento, actitudes y comportamiento de la ciudadanía en torno al sistema político mexicano. Parte de sus objetivos radican en aportar elementos para

---

204 Romo Gasson, Félix, *Informe de Gestión*, Secretaría Ejecutiva Anticorrupción, Estado de Chihuahua, febrero de 2021. La participación ciudadana se reflejó en casi 11 mil encuestas aplicadas bajo el Observatorio de la Política Estatal Anticorrupción, organismo integrado por 9 instituciones nacionales e internacionales como la ONUDC, la Red Internacional de Democracia Deliberativa, Academia de Innovación Política de Latinoamérica, Tecnológico de Monterrey, etc.. Los resultados de tal ejercicio y su aplicación en una ley anticorrupción se dieron a conocer hasta mayo de 2023.

205 *Ídem*. p. 8

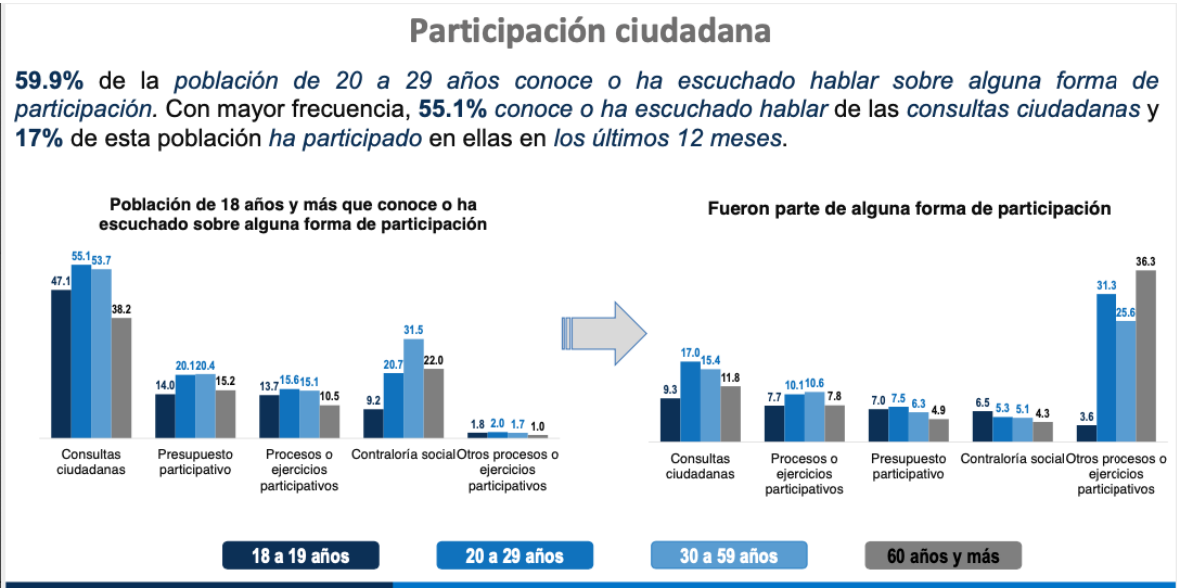
206 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Subsistema de Información Demográfica y Social, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP [en línea], ediciones 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, [consulta: 17 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx>. Otro ejercicio similar, se realizó a nivel nacional en 2013, ver: Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Resumen ejecutivo, México, INE, COLMEX, 2015.

la toma de decisiones en políticas públicas, así como para difundir la cultura democrática y promover la participación ciudadana.

La última edición tuvo lugar en 2020 con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI)<sup>207</sup>. Las áreas temáticas de consulta fueron: 1) Intereses y conocimiento sobre asuntos públicos y democracia; 2) Creencias

valores y actitudes; 3) Relaciones con individuos asociaciones y poder público; 4) Participación; 5) Delitos electorales; y 6) Representación. Aquellas que son de interés para el tema que nos ocupa son las que refieren a participación ciudadana y participación comunitaria, mismas que se aprecian en las Figuras 17 a 20 y arrojan lo siguiente:

Figura 17  
*Participación ciudadana 1*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, México, INEGI, junio 2021.

207 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, Principales resultados [en línea], México, INEGI, junio 2021. [consulta: 5 de agosto de 2023]. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf) . El país se segmentó en 6 regiones (urbano y rural). La encuesta se aplicó a población de 15 años y más en 25,113 viviendas.

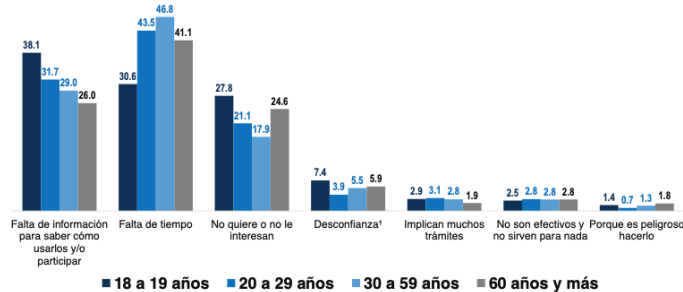
Figura 18

## Participación ciudadana 2

### Participación ciudadana

**46.8%** de la población de 30 a 59 años considera la *falta de tiempo* como motivo para no integrarse a alguna forma de participación, seguido de *falta de información para saber cómo usarlos y/o participar* con **29%**, y **17.9%** manifestó que *no quiere o no le interesan* las formas de participación.

Motivos por los cuales la población de 18 años y más no se ha integrado a las diversas formas de participación



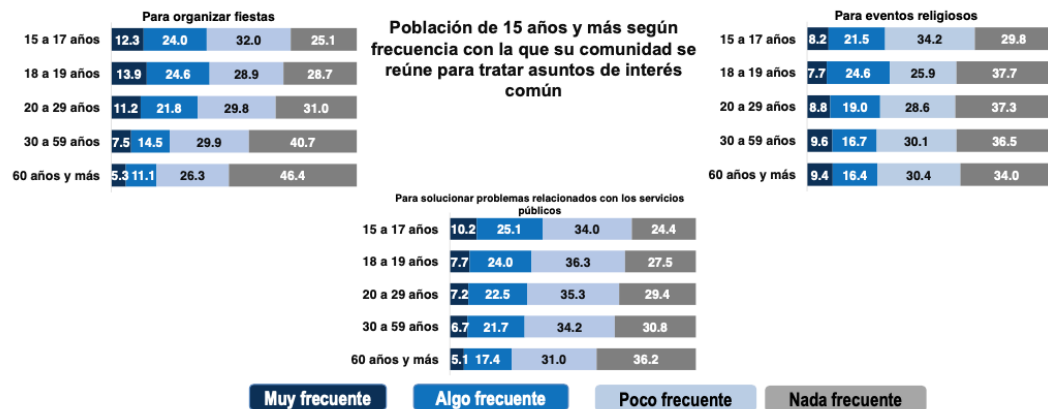
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, México, INEGI, junio 2021.

En la Figura 17 los datos recabados muestran que los habitantes de las comunidades, al menos un porcentaje mayor del 50%, tienen conocimientos de actividades de participación y de consultas ciudadanas; sin embargo, un porcentaje mucho menor ha parti-

cipado en estas actividades. Las razones de ello se reflejan en la Figura 18 y destaca la falta de tiempo en edades comprendidas de 30 a 59 años, lo que es entendible por ser la edad de dedicación laboral.

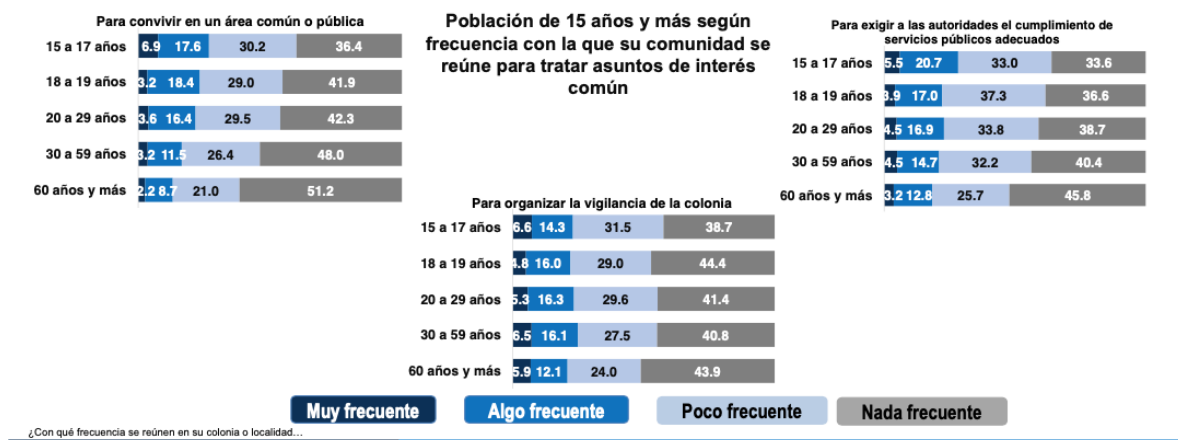
Figura 19

## Participación comunitaria 1



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, México, INEGI, junio 2021.

Figura 20  
*Participación Comunitaria 2*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, México, INEGI, junio 2021.

Respecto a las Figuras 18 y 19, se considera que las actividades y reuniones entre habitantes tiene mayor importancia para la organización de fiestas en y para la comunidad (12.3%), seguida de la búsqueda de soluciones para problemas con los servicios públicos (10.2%) y eventos religiosos (8.2%); sin embargo, tiene cierta importancia la convivencia en espacios públicos (6.9%), seguida de la vigilancia en la zona (6.6%), y en menor grado está la exigencia de servicios públicos adecuados a las autoridades (5.5%). Parte de las explicaciones recaen en la falta de involucramiento, interés y quizá falta tiempo e información, así como desconfianza, tal y como se aprecia en la Figura 18, o lo que se podría llamar menor nivel de cultura cívica en el actuar de la ciudadanía en las comunidades del país de acuerdo a la muestra de la ENCUCI 2020.

La misma encuesta detectó de forma general una valoración positiva sobre la democracia, preferible a cualquier otra forma de gobierno (65.2%). Otro dato importante indica que existe una inclinación democrática, ya que la población de 15 años y más estuvo de acuerdo en que para gobernar un país se necesita tener un gobierno en donde todos participen en la toma de decisiones (88.7%).

En periodo sexenal de 2012-2018 se presentaron once iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión (conforme al artículo 71 constitucional). De ellas, solo se concretó la Ley General de Responsabilidades Administrativas (llamada Ley de 3 de 3); se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, aunque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como proponían las organizaciones de la sociedad

civil. El antecedente de la mencionada ley es que tres permanecían pendientes de dictaminar en comisiones y las siete restantes se dictaminaron en sentido negativo o se retiraron<sup>208</sup>.

El actual gobierno federal (2018-2024) ha organizado diferentes ejercicios de participación ciudadana en aras de los principios

de la democracia participativa y de una cultura que fomente los acuerdos y consensos de la vida pública de México para la toma de decisiones. Así, con sustento en la Ley Federal de Consulta Popular en su Artículo 5, “serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación”. En la Tabla 15 solo se mencionan las siguientes:

Tabla 15  
*Participación ciudadana*  
*Consulta nacional a programas prioritarios*

| Programa                                        | Participación ciudadana                                                                                                     |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Construcción del Tren Maya                      | Votos a favor 89.8 por ciento y 6.6 por ciento en contra. El porcentaje de boletas anuladas fue de 3.6 por ciento.          |
| Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec | Aprobación de 90.3 por ciento de los votantes; 5.8 por ciento optaron por el no, y 3.9 por ciento de los votos fue anulado. |
| Refinería Olmeca en Dos Bocas                   | Aprobación de 91.6 por ciento de ciudadanos, 4.6 votó en contra y hubo 3.8 por ciento de anulaciones.                       |

Fuente: Secretaría de Gobernación, Gobierno de México (2018-2024). Disponible en: <https://www.gob.mx>

Otros temas que han sido motivo de consultas son la segunda vuelta electoral, revocación de mandato, reforma educativa, otorgamiento de becas, pensiones, siembra de árboles frutales y maderables, etc.; ejercicios que toda democracia participativa requiere de una cultura ciudadana forjada a través de espacios de difusión públicos, institu-

cionales, gubernamentales y todos aquellos que posibiliten el hacer conciencia cívica y despierten el interés ciudadano de la cosa pública, trátase de afectaciones o beneficios para la sociedad. Los temas de posibles consultas e iniciativas ciudadanas son abundantes, particularmente, porque el propio sistema democrático admite acuerdos, con-

208 Ley de Responsabilidades Administrativas, Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, Última reforma publicada DOF 27-12-2022, Cámara de Diputados. [Consulta: 12 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

senso, discrepancias y disensos respecto a las políticas públicas.

## 2.7 Derechos políticos indígenas y democracia participativa: principios y derechos de las culturas minoritarias

Los pueblos originarios que actualmente habitan el territorio mexicano y otras partes del continente americano, como el sur de Estados Unidos y regiones de Centroamérica, afirma Barabas, son descendientes de los pueblos de épocas muy antiguas, previas a la formación de los estados nacionales; estudios especializados han demostrado la relación genealógica y que se mantiene la vinculación cultural a lo largo de la época colonial, el México independiente y hasta el presente, pero se reconoce que las culturas contemporáneas son nuevas configuraciones construidas en el contexto de los procesos históricos que estos pueblos han vivido<sup>209</sup>.

Efectivamente, las comunidades indígenas del México actual son descendientes de las culturas precolombinas, por lo que se reconoce que “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que 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 políticas, o parte de ellas”<sup>210</sup>.

Es importante señalar que “Una persona indígena es aquella que se autodescribe y autoreconoce como indígena, que asume como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas”.<sup>211</sup> El punto nodal es la autoconciencia o la autoadscripción, por lo tanto, “la conciencia de su identidad deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”<sup>212</sup>.

Los organismos internacionales de derechos humanos han puesto énfasis especial en los aspectos comunes a los documentos firmados para la protección específica de los derechos de los pueblos y personas indígenas... la dificultad e inadecuación al tratar de formular una ‘lista definitoria’ explica que, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los

209 Barabas, Alicia M., “Acerca de los pueblos originarios”, *Arqueología Mexicana*. Dossier *Los pueblos originarios de México*, [s.l.], núm. 171, noviembre – diciembre de 2021, pp. 28-35.

210 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2º.

211 Pinkus Aguilar, María Fernanda y Valencia Quiceno, Sebastián, “Autoadscripción como criterio para identificar a una persona como indígena”, *Derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales*, Cuadernos de Jurisprudencia núm. 8, México, SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 1/2012, 30 de enero de 2012, p. 12, Centro de Estudios Constitucionales, 2021.

212 *Ídem*. p. 13

Derechos de los Pueblos Indígenas... se incluya un precepto que reitera el carácter determinante de que es preciso seguir reconociendo a la auto-definición como criterio rector<sup>213</sup>.

Esta determinación con carácter vinculante para México toma en cuenta que la población que habita el país tiene una composición pluricultural y coexisten diferentes culturas con sus propias tradiciones y costumbres, es decir, es multiétnica. Actualmente, el INEGI tiene el siguiente registro: “En México 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”<sup>214</sup>.

Si los pueblos indígenas tienen “derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos [...] ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven... En consecuencia, la definición de lo ‘indígena’ no corresponde al Estado, sino a los propios indígenas.”<sup>215</sup> Por lo tanto, trátase de pueblos originarios, de afrodescendientes o de personas propia-

mente indígenas, es importante precisar que,

Los derechos políticos imponen a los estados tanto obligaciones de acciones afirmativas y otras por abstenciones. Como acciones positivas, los Estados están obligados a crear sistemas normativos adecuados para establecer los procedimientos de participación, crear las instituciones necesarias, y destinar el presupuesto adecuado para su funcionamiento. Como acciones negativas o abstenciones, el Estado tiene la obligación de no impedir u obstaculizar la participación ciudadana en la construcción y desarrollo del espacio político<sup>216</sup>.

Como se ha argumentado, la intrínseca relación entre derechos políticos y ciudadanía toma un matiz diferente cuando se enfoca en las comunidades indígenas, como se analiza enseguida.

---

213 *Ibidem*.

214 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadística a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, México, Comunicado de Prensa núm. 430/22, 8 de agosto de 2022.

215 Pinkus Aguilar, María Fernanda y Valencia Quiceno, Sebastián, “Autoadscripción como criterio ..., *op. cit.* p. 13.

216 Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo, *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local*, México, Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (2014-2017), 2014, p. 6.

## *Democracia participativa en comunidades indígenas*

En apartados anteriores se han realizado acercamientos a teorías de la democracia, con particular interés en la democracia participativa como la opción más viable para dar cabida a libertad, participación y toma de decisiones de forma directa por ciudadanos que en este apartado se analiza respecto a las comunidades indígenas. El Estado mexicano, según se ha visto, al menos en lo constitucional y legal, ha reivindicado los derechos humanos, en particular de los derechos políticos, la ciudadanía que los habilita y la defensa de la democracia para grupos de especial condición como los indígenas.

Como se indicó antes, en 2007 el “Fórum Universal de las Culturas”<sup>217</sup> realizado en México, tuvo entre sus objetivos el rescate de la democracia como forma de vida para todos los espacios de la ciudadanía. El eje transversal fue precisamente la democracia y su diversificación teórica-práctica con las siguientes perspectivas: derecho a la democracia igualitaria; derecho a la democracia plural; derecho a la democracia paritaria; derecho a la democracia participativa; derecho a la democracia solidaria; derecho a la democracia garantista.

Como resultado de ese evento, se publica la *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*, documento del que resaltan los siguientes artículos relacionados con la importancia que tiene la democracia participativa y la pluriculturalidad.

### *Título II. Derecho a la democracia plural. Artículo 5*

Todos los seres humanos y todas las comunidades tienen derecho al respeto de la identidad individual y colectiva, así como el derecho a la diversidad cultural.

1. El derecho a la pluriculturalidad, que garantiza el derecho a vivir en un entorno de riqueza cultural, de conocimiento recíproco y respeto mutuo entre personas y grupos de distintos orígenes, lenguas, religiones y culturas. Todas las lenguas, religiones y culturas deben ser protegidas igualmente.

5. El derecho de los pueblos indígenas, afrodescendientes, las minorías y las personas que los integran a medidas especiales de reconocimiento de sus características distintivas para que se beneficien plenamente de sus

---

217 Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*, Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007, México, 2 de noviembre de 2007.

recursos culturales, intelectuales y naturales.

#### *Título IV. Derecho a la democracia participativa. Artículo 7.*

El derecho a la participación, que implica el derecho de toda persona y comunidad a participar, mediante cauces ágiles y eficaces, en la adopción y control de decisiones públicas en las materias que les conciernan, así como a impugnar ante los tribunales aquellas decisiones respecto de las que aleguen un derecho o un interés directo o indirecto como fundamento de su legitimación<sup>218</sup>.

Tales derechos se relacionan con los principios descritos en la Tabla 11.

Las categorías jurídico-políticas que se insertan en esta Declaración están en plena armonía con los instrumentos internacionales que vinculan a México, y con las disposiciones que emanan de la legislación mexicana: la pluriculturalidad de la nación y el derecho de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Así, la CPEUM en su artículo 2.<sup>º</sup> indica que se deben elegir “VII. (...) en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, ob-

servando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. En esta Declaración se resalta particularmente el derecho a la democracia participativa, en primer lugar, mediante procedimientos legales establecidos, y que, en disonancia con ellos, el derecho a impugnar ante tribunales.

Por la trascendencia, para el tema que nos ocupa, se transcribe la tesis emitida en la Sala Superior del TEPJF celebrada en 2015, jurisprudencia que fue aprobada por unanimidad de votos.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 2º, 4º, 17, 35, fracción II, 41, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 5 y 8, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, 3, 4, 5, 33 y 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y 1, 2 y 3, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas,

---

218 *Ídem*, artículos 5 y 7.

Religiosas y Lingüísticas, se colige que el Estado debe promover la democracia participativa indígena, entendiéndose esta como la obligación de adoptar políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de los derechos de los indígenas, entre los que destacan el derecho a la participación política, a la igualdad en el acceso a las funciones públicas, intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. En ese sentido, dada la situación particular en que tradicionalmente se sitúan frente a los procesos electorales de carácter constitucional con participación preponderante de los partidos políticos, en donde las mayorías ordinariamente designan las fórmulas de candidaturas para los cargos de elección popular y las minorías, por su condición de desventaja, tienden a perder la posibilidad de ser propuestas y votadas ante la falta de mecanismos idóneos y eficaces que les permitan garantizar plenamente su derecho a ser votados; corresponde a los partidos políticos, como entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder

público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen<sup>219</sup>.

El juicio de inconformidad se suscitó porque a dos ciudadanos indígenas les negaron sus derechos políticos-electorales para inscribirse en la lista de candidatos a diputados federales por el principio de representación proporcional en la tercera circunscripción plurinominal. Ellos representaban a una de las tres fórmulas que serían postuladas por el Partido Acción Nacional para el proceso electoral de 2014-2015. Los magistrados estuvieron en contra de la resolución emitida por la Comisión Jurisdiccional Electoral del Partido Acción Nacional, en el juicio de inconformidad (Expediente CJE/JIN/072/2015). En la tesis el argumento central versa sobre la protección y promoción de la democracia participativa indígena más allá de la participación preponderante de los partidos políticos.

Otro caso que merece ser expuesto es el de Ayutla de los Libres, en la región de Costa Chica de Guerrero, porque marcó un punto de inflexión en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos para la democracia en México. Resalta que este municipio conformado por cuatro pueblos: tlapanecos, mixtecos, nahuas y

---

219 Tesis XLI/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.

amuzgos, con sus propias lenguas, de acuerdo a datos oficiales, se encuentra en un grado de marginación Muy Alto (Índice de 45.941) debido a elevados indicadores de porcentaje de población analfabeta, de viviendas sin energía eléctrica, sin drenaje, sin agua entubada, con pisos de tierra, en situación de pobreza y con alto nivel de hacinamiento<sup>220</sup>.

En junio de 2014, ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC Guerrero), un grupo ciudadanos con cargos de comisarios municipales, delegados, comisariados ejidales y presidentes de las 22 colonias y 35 comunidades presentaron una solicitud para que la elección 15 de julio de 2018 se realizará por Sistemas Normativos Propios (usos y costumbres)<sup>221</sup>. De inicio, el Instituto verificó dos aspectos: la identidad étnica y los usos y costumbres. Estos últimos

... implican tanto los cargos como los procedimientos, norman el proceder en cualquier ámbito sociocultural, son normas no escritas, conocidas por todos los vecinos, que prescriben qué se

debe y qué no, y cómo sancionar el contravenir de los acuerdos comunitarios. La cosmovisión atraviesa los usos y costumbres, es donde se establecen las razones de proceder de determinada manera, y prescribe los rituales, los tiempos y procedimientos<sup>222</sup>.

El Instituto determina también que la identidad étnica se adquiere por la reproducción sociohistórica de prácticas culturales aprendidas en la cotidianidad de las familias y la comunidad. Afirmar que son las fiestas, los rituales, las creencias, la historia comunitaria, los cuentos y discursos, la comida y la forma de vestir, los símbolos, la música, y la procuración y administración de justicia. En el sistema normativo interno, a los usos y costumbres se le considera la “ley más antigua, original y efectiva en donde la máxima autoridad es la asamblea”<sup>223</sup>.

Atendiendo la solicitud, y de conformidad con las Tesis XI/2013 y Tesis XII/2013 del TEPJF para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, la autoridad administrativa verifica la existencia

---

220 Consejo Nacional de Población, Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010 [en línea]. [consulta: 11 de julio de 2023]. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/indices\\_de\\_marginacion\\_2010\\_por\\_entidad\\_federativa\\_y\\_municipio](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/indices_de_marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio). Según estimaciones de CONAPO con base en el INEGI, en el Censo de Población y Vivienda 2020 Ayutla de los Libres continuaba en grado de marginación Muy Alto.

221 Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales, Proceso electivo por sistemas normativos internos, Ayutla de los Libres, Guerrero: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2018.

222 *Ídem*, p. 51

223 *Ibidem*, p. 55

histórica de un sistema normativo interno a efecto de proteger el derecho constitucional a la autodeterminación de las comunidades indígenas<sup>224</sup>. Así, se precisaron los plazos y procedimientos a seguir por parte del IEPC Gro: 1) Medidas preparatorias, 2) Consulta y 3) Notificación al H. Congreso del Estado.

Todo el proceso estuvo a cargo del IEPC Guerrero consistente en dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes e informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, y la puesta de módulos itinerantes para informar a la ciudadanía de todo el proceso, incluido la propuesta del modelo de elección, a partir de la realización de las asambleas comunitarias donde la ciudadanía eligió entre alguna de las dos opciones: sistema de partidos políticos o usos y costumbres<sup>225</sup>.

Para el reconocimiento de los cargos electivos, se emitieron 31 acuerdos del IEPC Guerrero entre 2015 y 2018. Fue el Acuerdo 173/

SE/20-07-2018 por el que se declara la validez del proceso electivo por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para la elección e integración del órgano de gobierno municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero.

Posteriormente, para las elecciones de 2021, se suscitan impugnaciones (como ocurrió en 2016) para regresar al modelo de partidos políticos y candidaturas independientes, pero también al propio procedimiento electivo por Sistemas Normativos Internos, al “no contar con un marco jurídico definido y preciso que estableciera las atribuciones y responsabilidades, tanto de la autoridad electoral, como de la ciudadanía o los órganos internos de la comunidad indígena”<sup>226</sup>. Ante ello, el IEPC de Guerrero brindó apoyo técnico operativo a la libre determinación de la autoridad electoral comunitaria y a los representantes de las localidades y las autoridades comunitarias<sup>227</sup> para que se llevara

224 Tesis XI/2013, Usos y costumbres, La autoridad administrativa debe verificar y determinar la existencia histórica de dicho sistema en una comunidad; sobre el mismo asunto también la Tesis XII/2013 usos y costumbres. requisitos de validez de las consultas en comunidades y pueblos indígenas, para celebrar elecciones, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 6, Número 12, 2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 36, 37 y 38.

225 “Atendiendo a los principios de certeza, legalidad, transparencia, imparcialidad, equidad, objetividad, independencia y máxima publicidad, el Instituto solicitó en fecha 7 de septiembre del año 2015, la acreditación de observadores especiales para las asambleas informativas y comunitarias de la consulta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; a la Comisión Nacional de Derechos Humanos; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; a la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero; al H. Congreso del Estado de Guerrero; a la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Guerrero y a la Secretaría de la Mujer del Gobierno del Estado de Guerrero”. *Ídem*, p. 75.

226 Memoria del Proceso Electivo en el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, desarrollado por Sistemas Normativos Propios (usos y costumbres), 2021, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2022.

227 Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero. El artículo 26 establece el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación acorde a los principios generales de la CPEUM y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en particular aquellos relativos al respeto de los derechos humanos.

a cabo un proceso electivo bajo usos y costumbres.

En consecuencia, los procesos electivos de 2018 y 2021 en Ayutla de los Libres permiten evidenciar lo siguiente:

- Los modelos de democracia, la clásica representativa a cargo de los partidos políticos y la democracia participativa y deliberativa que surge en el seno de las comunidades indígenas.
- La desconfianza y rechazo a los partidos políticos, confirmada incluso por las impugnaciones que estas asociaciones presentaron a la consulta y sus resultados en ambos procesos electivos (2018 y 2021).
- Las constantes demandas a las autoridades electorales locales para lograr los acuerdos a sus solicitudes.
- Los juicios ante los tribunales electorales en búsqueda de justicia electoral indígena.
- Los problemas de traducción y el uso de sus lenguas.
- La firmeza y determinación para la defensa de sus usos y costumbres.
- La ausencia de normas jurídicas escritas sobre el reconocimiento a sus sistemas electivos con sus propios usos y costumbres.
- El desconocimiento de la legislación electoral de la democracia representativa.
- La necesidad del reconocimiento de un pluralismo jurídico para su comunidad.
- La inserción del marco normativo interno de la comunidad indígena dentro del derecho positivo constitucional y legal.
- Las sentencias de estos y otros casos resueltos por los tribunales electorales median entre la legalidad de los procesos que ha sido otorgada por las instituciones y la legitimidad de las autoridades indígenas

al interior de las propias comunidades, todo en el marco de la democracia.

- La valía de su cosmovisión indígena para la defensa de sus usos y costumbres.

Todo demostró que los años de lucha política-electoral en Ayutla de los Libres en la defensa de su libre determinación al autogobierno dieron frutos y condujo al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos para ejercer su autonomía en la elección de autoridades municipales bajo sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, es decir, bajo su cosmovisión indígena.

Aunque no es materia de esta investigación, tenemos claro que es importante analizar la diversidad de casos de violación a los DD. HH. de las personas indígenas, particularmente de sus derechos políticos; por ende, las autoridades electorales y partidos políticos han buscado, en aras de la unidad nacional, “armonizar” el derecho positivo electoral con los usos y costumbres de los pueblos y las comunidades indígenas, para lo cual recurren a los tribunales electorales.

En esta perspectiva y bajo los principios de la democracia participativa, la crítica indígena más contundente ha sido lo que denominan como colonización de sus derechos políticos-electorales desde la aparición de los partidos políticos, lo que no menoscaba su lucha por su autonomía y resistencia, incluso bajo los argumentos de un debilitamiento del Estado frente a los poderes eco-

nómicos, sobre todo por la decadencia de los partidos político, la corrupción y la violencia institucional en contra de los pueblos y comunidades indígenas<sup>228</sup>.

Es por eso que el movimiento indígena ha planteado la representación de indígenas en el poder legislativo para que estén representados y no hablen por ellos personajes pocos conocidos en los pueblos. La demanda que surgió desde el 1 de enero de 1994 con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) pronto la hizo propia el Congreso Nacional Indígena (CNI). La demanda de los pueblos y comunidades indígenas es que los partidos políticos reconozcan los métodos normativos e históricos que pueblos indígenas vienen construyendo; de no ser así, va a ser muy difícil construir la unidad nacional. No es que el movimiento indígena pida trato especial, sino el piso mínimo en la representación política para seguir con la construcción de gobierno comunitario en las comunidades

indígenas que es un reclamo reiterado en cada rincón de este país donde los partidos políticos pretenden colonizar con candidatos no indígenas<sup>229</sup>.

Al reflexionar sobre México, se puede partir de la pregunta realizada por Del Tronco y Madrigal: “¿Es la democracia participativa un mecanismo para compensar los déficits del proceso representativo tradicional?”<sup>230</sup>. Ello referido a una mayor capacidad de incidencia de los actores mejor posicionados para la toma de decisiones —partidos políticos—, lo que propicia, a pesar del avance de la democracia representativa, desigualdades, tal como ha ocurrido en los procesos político-electorales en comunidades indígenas. Más adelante continúa: los grupos, sectores o agrupaciones que disponen “de ciertos activos (ingreso, tiempo, información, organización, redes, experiencia, y capacidad de presión) suelen ser también los beneficiarios del proceso de representación [y]... no representan un contrapeso sustantivo o un mecanismo capaz de compensar los déficits ya señalados del proceso representativo formal”<sup>231</sup>.

---

228 Sirenio, Kau, “Usos y costumbres: la democracia participativa”, *Pie de Página* [en línea], 21 de abril de 2021, [consulta: 10 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://piedepagina.mx/ usos-y-costumbres-la-democracia-participativa/>. El autor es periodista ñuu savi originario de la Costa Chica de Guerrero.

229 *Ídem*.

230 Del Tronco, José y Madrigal Ramírez, Abby, “Democracia participativa en México: ¿Compensa o profundiza la desigualdad política?”, *Andamios*, [s.l.], vol. 18, núm. 46, mayo – agosto, 2021, pp. 171-203.

231 *Ídem*, p. 184.

Si en los casos expuestos la democracia participativa rebasó a la democracia representativa, no en sentido de competencia, sino en el cumplimiento de sus objetivos, producir decisiones bajo el poder del pueblo, ello también conlleva la otra forma de democracia, la democracia sustentada en la deliberación. Para Cohen, “la deliberación coloca el razonamiento público como centro de un ideal de justificación política. Este ideal describe las condiciones que deberían cumplirse si se aspira a que una decisión política sea legítima... y —entre otros factores— que el resultado de la deliberación se halla respaldado por el consenso”. Como se ha dicho, en esas condiciones son exigibles la igualdad formal y sustantiva de los ciudadanos para la toma de decisiones, y para lo que denomina Cohen, procesos de razonamiento público.

En esta perspectiva, queda débil el debate que trata de oponer los modelos de democracia. Las comunidades indígenas que optaron por decisiones políticas bajo marcos normativos internos, de cualquier manera, actuaron bajo normas de las instituciones electorales establecidas —validez de consultas, tribunales, procesos electivos, etc.— (democracia representativa) a la par de sus saberes, tradiciones y costumbres de su co-

munidad política (democracia participativa).

La falsa antinomia entre representación y participación, afirma Dussel, aparece siglos atrás con movimientos contestatarios políticos: “O se es liberal y se apoya a la democracia *representativa* como modo de gobierno, o se es revolucionario (o anarquistas) y se apoya la democracia *participativa*”<sup>232</sup>. Entonces, más que contraponer modelos de democracia, se contribuye a la mejora de la comunicación representantes-representados y a la toma de decisiones para la vida pública en todas sus áreas: social, política, económica, particularmente, si nos enfocamos a los pueblos y comunidades indígenas. Para Dussel,

La revolución más profunda de nuestro tiempo, del siglo XXI, será la liberación de las comunidades políticas organizadas en Estados democráticos *representativos*, que lentamente institucionalizaron una democracia *participativa* de las mayorías empobrecidas de la sociedad civil. Esto supone un crecimiento acelerado en el pueblo de la conciencia de los problemas políticos, del conocimiento de los mecanismos institucionales, de la

defensa de derechos por los que deberá luchar<sup>233</sup>.

que son reconocidos como parte del mismo.

De acuerdo con Rangel<sup>234</sup>, es necesario precisar cuándo se trata de los pueblos y comunidades indígenas. Bajo el precepto del pluralismo jurídico, busca deferencia hacia los sistemas democráticos de su organización que reflejen la diversidad cultural de la nación y la autodeterminación y autonomía de los pueblos, de las comunidades indígenas y afromexicanas. Las investigaciones realizadas por Rangel le permiten interpretar la democracia indígena como

el conjunto de prácticas comunitarias que originan el acuerdo prepolítico de la unidad social indígena, configurada en una identidad propia dentro de un determinado ámbito geográfico, así como social, cultural, político, jurídico, económico y administrativo del Estado nacional, resultado del debate, el diálogo, los acuerdos y los consensos logrados a través de los medios y las instituciones comunitarias. Se funda en el ejercicio de la solidaridad, la reciprocidad y el deber de servir entre los que integran el pueblo indígena y los

La caracterización anterior muestra el principio del bien común que les guía, pero no por ser comunidades minoritarias están exentas de complejidad, de desacuerdos y conflictos, por lo que su estructura organizativa se sustenta en sus propios sistemas normativos —orales o escritos— acorde a la cosmovisión que les guía. Como se estimó en los casos presentados, las asambleas son el nodo de sus decisiones, tanto para la organización política-administrativa (debates, acuerdos, sanciones, etc.) como para la elección de autoridades a veces en conflicto entre sus usos y costumbres y los mecanismos de la democracia formal sustentada en los partidos políticos. Esta es la pauta para adentrarnos en el último capítulo.

Enseguida se analizan los pueblos, las comunidades indígenas y afromexicanas en el contexto de la sociedad global, en el entendido de que son sujetos de actos, procesos y hechos de discriminación, racismo y exclusión, por lo cual el derecho positivo trata de subsanar tales situaciones a través de las acciones afirmativas.

## 2.8 Acciones afirmativas: origen y fundamentación

233 *Ídem*, p 28.

234 Rangel González, Raúl, *Democracia indígena en contextos multiculturales*, México, IEEM, 2018.

Las acciones afirmativas son una categoría utilizada en las disciplinas de las ciencias sociales como la ciencia política, la sociología y el derecho. Antes de tratar de conceptualizar lo que se entiende por acciones afirmativas, veamos su origen, que es relativamente reciente. Según datos, aparecen por primera vez como *compensatory discriminations* en la India, consecuencia de la estratificación social; posteriormente, en Estados Unidos de América (EU) como *affirmative action*, en el *News Deal Wagner Act de 1935* en respuesta a los patrones que contraten personas afroamericanas; luego en 1941 se convierte en el Decreto 8802 y, finalmente, en 1961 se establece como política activa en beneficio de las igualdades laborales<sup>235</sup>.

El origen de las acciones afirmativas está en el sistema jurídico de este país que al paso de las décadas, entre conflictos, avances, retrocesos y movimientos sociales de lucha por reconocimiento a las minorías raciales y laborales, se promulga la Ley de Derecho Civiles en 1963 reformada en 1991<sup>236</sup>. Al paso del tiempo las llamadas acciones afirmativas se establecen en otros países no solo ajustando su denominación, sino también sus objetivos, recursos de implementación y sustentos jurídicos.

Las distintas enunciaciones del “tratamiento diferenciado positivo” no son recíprocamente equivalentes ni políticamente ingenuos. Se le ha denominado “acción afirmativa” (*Affirmative Action*) por parte de sus defensores abiertos y por parte de las agencias gubernamentales norteamericanas encargadas de la promoción de las oportunidades de grupos como las mujeres y las minorías étnicas; se le ha denominado “tratamiento preferencial” (*Preferential Treatment*) por parte de quienes han buscado una enunciación más neutra frente a la polarización política del debate; se le ha denominado “discriminación inversa” (*Inverse Discrimination* o *Reverse Discrimination*) por parte de quienes han insistido en su inaceptable carácter discriminatorio; e incluso se ha llegado a nombrar como “discriminación afirmativa” (*Affirmative Discrimination*) por un autor tan renombrado como Nathan Glazer para evidenciar la ironía de una medida supuestamente orientada contra la discriminación que es, según él, una nueva forma

---

235 Arámbula Reyes, Alma, *Acciones Afirmativas* [en línea], México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008, p. 9, [consulta: 9 de junio de 2023], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

236 González Martín, Nuria, *Acciones afirmativas: orígenes, conceptualización y perspectivas* [en línea], México, CDHDF, 2016, pp. 307-367, [consulta: XXX]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/17.pdf>

de discriminación. Algunas variaciones como “discriminación compensatoria” (*Compensatory Discrimination*) pueden ser registradas<sup>237</sup>.

### *Sustento teórico de las acciones afirmativas*

Si las acciones afirmativas tienen propiamente su origen en conflictos laborales y raciales que el derecho trata de resarcir, en la academia también existen antecedentes teóricos que respaldan su surgimiento. En un estudio realizado por López Vela<sup>238</sup>, en el que revisa las aportaciones de Rawls (*Teoría de la justicia*), y de Nagel que se sustenta en Rawls al configurar su propuesta, se retoman los siguientes argumentos. Los dos principios de la justicia de Rawls sustentados en un extenso sistema de libertades básicas para todos y en las desigualdades económicas y sociales que han de ser estructuradas para una justa igualdad de oportunidades, conducen al reconocimiento del principio de la diferencia que pone en evidencia las condiciones particularizadas de lo que llama desigualdades innecesarias que deben ser mitigadas con el principio de compensación<sup>239</sup>. Con ello se refiere a los grupos sociales menos favoreci-

dos, ya sea por tener menos dotes naturales o porque hayan nacido en condiciones socioeconómicas menos favorables. Respecto a los principios que guiarían a las acciones afirmativas, Saba en un amplio estudio con sólidos sustentos teóricos y jurídicos, identifica el principio de igualdad, principio de no discriminación y principio de no subordinación<sup>240</sup>.

Rawls buscó con sus aportaciones contribuir a una mejora de la sociedad en el sentido de igualdad en la distribución de los bienes sociales: libertad, igualdad de oportunidades, riqueza, etc., incluso, apuesta a que las desigualdades económicas y sociales se estructuren para mayor beneficio de los menos aventajados, pero nunca se refirió hacia lo que actualmente se conoce como acciones afirmativas.

Sin embargo, para Nagel, “es posible desprender la noción de acción afirmativa desde los principios de la justicia”<sup>241</sup>. Así, Nagel incorpora a su teoría nociones rawlsianas. Afirma que las acciones afirmativas son políticas orientadas a tratar consecuencias injustas de historias injustas y se constituyen para corregir las fallas existentes en deter-

---

237 Rodríguez Z. J. 2006, citado por: López Vela, Valeria, “Acción afirmativa y equidad: un análisis desde la propuesta de Thomas Nagel”, *Revista de Filosofía Open Insight*, [s.l.], vol. 7, núm. 12, pp. 49-75. Para cita ver pp. 53-54.

238 López Vela, Lorena, “Acción afirmativa y equidad... *op. cit.*

239 *Ídem*, p. 55.

240 Saba, Roberto P., “Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad”, en Ibarra Olguín, Ana María (coord.) *Discriminación. Piezas para armar*, México, SCJN, 2021, pp. 81-144.

241 López Vela, Lorena..., *op. cit.* p. 58.

minado sistema político, incluyendo la idea de justicia entre generaciones, particularmente de grupos vulnerables como mujeres o indígenas. En estos grupos y otros, la desigualdad se manifiesta en tres factores: a) discriminación por raza, género, sistema de creencias y orientación sexual; b) clase social, y c) talentos naturales.

Las acciones afirmativas para Nagel tienen determinadas características. Tienen carácter impersonal, político y ético en el que se deja a un lado la postura propia para pensar en el/los otros individuos, es decir, entre los afortunados y menos afortunados, además de una imparcialidad igualitaria, de reconciliación y de “un conjunto de instituciones en las que las personas puedan vivir una vida colectiva que se ajuste a las exigencias imparciales de la perspectiva impersonal; y ... [de] la presencia del comportamiento razonable con fuertes motivos personales de los ciudadanos”<sup>242</sup>. Por último, reconoce como *acciones afirmativas suaves* a aquellas que previenen la discriminación en acciones de igualdad de oportunidades; y acciones afirmativas fuertes, “... dan un trato preferencial a los miembros de los grupos que históricamente han sido privados de oportunidades y derechos. Con ello buscan restablecer el orden de la sociedad y revertir la injusticia

histórica que dichos grupos han padecido”<sup>243</sup>, como son los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Mientras tanto, Rodríguez Zepeda puntualiza que las acciones afirmativas se pueden entender en dos sentidos. El sentido amplio como “la promoción gubernamental, e incluso privada, de la inclusión social de un grupo... [y] puede lograrse a través de medidas de distinto tipo, cuyo propósito último es la igualdad real de oportunidades”<sup>244</sup>.

El otro sentido está acotado a determinados grupos: “es más restringido, aunque sumamente relevante, y tiene que ver con medidas específicas para que grupos como las mujeres y las minorías étnicas puedan estar representados en las posiciones educativas y laborales más altas y redituables de una sociedad”<sup>245</sup>.

En la complejidad de la identificación de condiciones en las que las acciones afirmativas se reconocen, Saba señala:

... a) que se acepte la existencia de un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, asiáticos, inmigrantes, descendientes de inmigrantes,

242 *Ídem*, p. 64.

243 *Ibidem*, p. 66.

244 Rodríguez Zepeda, Jesús, *Las acciones afirmativas. Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006, p. 53.

245 *Ídem*.

pobres estructurales, ancianos, personas con discapacidad, etc.); b) que existen y son identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (como los ámbitos de la política, el mercado laboral, las universidades, etc.); y c) que ese grupo resulte o haya resultado excluido de uno o más de esos ámbitos por un tiempo considerable, de modo que su situación de sometimiento se perpetúe, cristalice y naturalice<sup>246</sup>.

### *Principio de no discriminación y principio de igualdad*

Entre los principios que guían las acciones afirmativas mencionadas antes —libertad, igualdad, diferencias, compensación, no subordinación y discriminación—, todos importantes y de hecho articulados para su cumplimiento socio-jurídico, se distingue el principio de no discriminación, relacionado con el principio de igualdad, en razón de que este fenómeno desde su origen es el que más ha impulsado consideraciones que favorecen el surgimiento de acciones afirmativas (ver Anexo 3: Carácter estructural de la discriminación). Partimos desde su conceptualización formal. En el derecho interna-

cional, la discriminación es definida como: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”<sup>247</sup>. Desde la legislación mexicana:

... se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud física o mental, jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el

246 Saba, Roberto P., “Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad...”, *op. cit.* p. 133.

247 Declaración Universal de los Derechos Humanos..., *op. cit.* Artículo 7.

idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo; también se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia<sup>248</sup>.

A pesar de la amplitud del concepto de discriminación desde el derecho, en cuanto a condiciones, circunstancias y acciones, Rodríguez Zepeda argumenta que discriminación y no discriminación son categorías antónimas de naturaleza política, con la precisión de que la no discriminación se incluye en el principio de igualdad. Por lo tanto, existe una diferencia sustantiva, por lo que propone una definición técnica de no discriminación con base en su principio opuesto y la fórmula bajo el principio de rawlsiano de la diferencia que comprende el principio de compensación, entonces tenemos que

... la no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el

libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles; siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causada por prácticas discriminatorias previas contra su grupo<sup>249</sup>.

En esta tesitura y, acorde a Rodríguez Zepeda, la no discriminación parte del principio de igualdad, en tanto que, la discriminación es un estigma y prejuicio negativo que se entiende como expresión cultural de la desigualdad social. La discriminación tiene sus estructuras en las relaciones de orden social, condiciona comportamientos y actitudes, relaciones subjetivas, socio-simbólicas y culturales, inclusive, económicas, educativas, políticas, etc. Ante ello, surgen *estrategias edificantes* contra la discriminación que de forma limitada generan programas de convencimiento y buena voluntad en sectores públicos y privados, obviando su problema estructural. En suma, la discriminación “es una restricción o limitación de derechos y oportunidades (...) un mecanismo de exclusión social en todos los aspectos de la vida sobre la base de las figuras socio-simbólicas

248 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 2023, Artículo 1, Fracción III. El citado artículo fue reformado y adicionado en 2014 y 2022.

249 Rodríguez Zepeda, Jesús, *Las acciones afirmativas...*, op. cit. pp. 29-30.

y lingüísticas del estigma y el prejuicio negativo”<sup>250</sup>.

A pesar de todos los sentidos positivos y favorables que pudieran tener las acciones afirmativas para grupos menos favorecidos e históricamente excluidos y discriminados como los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanos, existen posturas desde la teoría y desde el propio derecho que cuestionan a las acciones afirmativas. Parte de los argumentos señalan:

Estas políticas de trato preferente han sido impugnadas por sus críticos por contradecir, desde su perspectiva, el mandato constitucional o convencional de igualdad ante la ley, pues parecen ignorar la noción de razonabilidad y no arbitrariedad en el trato. Aquellos que las han defendido desde la discusión pública, el activismo político, la legislación o las sentencias judiciales, han articulado diferentes argumentos justificatorios dirigidos a demostrar que esas políticas se sostienen con base en otros principios que también deben ser ponderados<sup>251</sup>.

Por su parte, Nagel ha identificado concretamente tres objeciones a las acciones afirmativas, señalando que:

...1) han demostrado ser ineficientes, pues ha habido poca movilidad entre los grupos en desventaja y los grupos dominantes; 2) conocida como la objeción de la «libertad deliberativa» señala que (...) son injustas, pues restringen el rango de oportunidades de aquellos que quedan fuera por no pertenecer a los grupos favorecidos por las acciones afirmativas; 3) minan la credibilidad social de los beneficiarios y su autoestima, pues se presume que carecen de las cualidades suficientes para tener las oportunidades que les han sido abiertas vía las acciones afirmativas<sup>252</sup>.

Estas objeciones tienen respuestas desde las acciones afirmativas suaves y las acciones afirmativas fuertes, cuyos argumentos explican que “las políticas preferenciales no son requeridas por la justicia, no son seriamente injustas porque cualquier sistema del cual salen es ya injusto por razones que no

---

250 *Ídem*, p. 129.

251 Rosenfeld, Michel, 1991. Citado por: Saba, Roberto P. ..., *op. cit.* p. 83

252 Nagel, 1981, citado por López Vela, Lorena..., *op. cit.* p. 65

tienen nada que ver con la discriminación racial o sexual”<sup>253</sup>.

Las acciones afirmativas en una interpretación estricta desde el derecho muestran una tensión jurídica no resuelta. Rodríguez Zepeda toma dos casos que lo ejemplifican. Parte de la sentencia de la SCJN relativa a los casos de Coahuila y Veracruz (acciones de inconstitucionalidad 2/2002 y 7/2009, 8/2009 y 9/2009, respectivamente), ambos referidos a la integración en las listas electorales de personas de ambos sexos por los partidos políticos, dice lo siguiente:

... el principio de igualdad ante la ley no implica necesariamente que todos los individuos deben encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica (...) se ve permeada por las condiciones fácticas y sociológicas existentes, de tal manera que no siempre se puede dar el mismo trato a todos los individuos, sino que se trata de que todos aquellos colocados en la misma situación jurídica se les trate igual, lo que significa, asimismo, que respetándose el principio jurídico

de equidad, deberá darse trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo anterior significa que no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva...<sup>254</sup>

Así, la SCJN se apoya en el principio de igualdad como no discriminación, bajo el supuesto de un trato igualitario en el sistema de cuotas, en vez de hacerlo por el principio de igualdad como no subordinación, es decir, la idea de no sometimiento y de reconocimiento del derecho a las mujeres a la participación política como criterio que justifique un trato diferente y preferente hacia el grupo sometido a una situación de desigualdad estructural<sup>255</sup>.

El punto en este debate radica en lo que realmente se entiende por igualdad constitucional. En una contribución de Saba, esta se conformaría por ambos principios para grupos en situación de desventaja estructural, pero también de no subordinación entre los propios grupos. Finalmente, Saba es contundente al afirmar que existen categorías de impacto simétrico y tratos preferenciales

---

253 *Ídem.*

254 Saba, Roberto P. ..., *op. cit.* pp. 125-126.

255 *Ídem*, pp. 122 y ss.

asimétricos, en su decir, categorías prohibidas o sospechosas que pudieran justificar tratos preferenciales y supuesta igualdad ante la ley, tanto desde el Estado como entre particulares. El problema entonces radica en que no se realice el debido trabajo interpretativo que realmente justifique la igualdad sin el sello de arbitrariedad, todo en favor de las acciones afirmativas<sup>256</sup>.

La importancia del marco contextual con relación al origen de las acciones afirmativas, así como sus fundamentos teóricos, los principios que las guían y las objeciones socio-jurídicas de su implementación, subraya la pertinencia de conceptualizar las acciones afirmativas. Entre las diferentes denominaciones para un fenómeno que de forma general trata de aminorar las desigualdades sociales e históricas y de discriminación, están: tratamiento diferenciado positivo, tratamiento preferencial, discriminación inversa, discriminación positiva, discriminación afirmativa y acción afirmativa, pero que en la teoría especializada puede ser definido de diferente forma y utilizado en lo político, legal e institucional con posiciones, inclusive opuestas, por lo tanto, no son términos intercambiables<sup>257</sup>.

En este trabajo se retoma la categoría denominada acciones afirmativas, puesto que así se señala en la legislación mexicana. Existen en la literatura diferentes definiciones de las acciones afirmativas, por lo que se describen algunas con la finalidad de hacer su aclaración, particularmente se enfocan a la región y a los pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas.

La definición más breve refiere al “Conjunto de medidas que adopta el Estado a fin de promover la igualdad real a favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad”<sup>258</sup>. Para Durango Álvarez, las acciones afirmativas son un

... mecanismo equiparador de las desigualdades sociales, así como la participación real en los espacios democráticos para grupos desaventajados. Las acciones afirmativas han jugado un papel muy importante en la ampliación de los espacios de participación política de las mujeres, indígenas y afros en la reivindicación de estos derechos obstruidos en la práctica por parte de los partidos y movimientos políticos y parte de quienes ostentan el poder<sup>259</sup>.

---

256 *Ibidem*.

257 Rodríguez Zepeda, Jesús..., *op. cit.* p. 51

258 Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, Real Academia Española de la Lengua. Disponible en: <https://dpej.rae.es>

259 Durango Álvarez, Gerardo, “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género

Se considera que un concepto amplio y muy explicativo sobre lo que se entiende por acciones afirmativas es el siguiente:

Pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera<sup>260</sup>.

En cuanto a las acciones afirmativas, para los grupos menos favorecidos se busca que sean implementadas por el Estado para adquirir de esa forma legalidad e institucionalidad, puesto que no se trata solo de eliminar barreras, sino de crear condiciones de

igualdad. Como expresa González, la “fuerza coactiva del Estado, que inste, a través de normas reglamentarias, tanto a las instancias públicas como privadas, a realizar políticas activas, medidas que prevengan la discriminación y a la vez medidas positivas, acciones positivas compensatorias a favor de igualdad de oportunidades”<sup>261</sup>.

Identificadas las acciones afirmativas, se han presentado diferentes modalidades para reivindicar los derechos humanos que fueron vulnerados, por lo que es entendible que existan criterios y medidas diferentes; conforme el objetivo a lograr, González<sup>262</sup> propone las siguientes: 1) Medidas dirigidas a eliminar causas subyacentes de las menores posibilidades de empleo o de carrera; 2) Medidas para favorecer equilibrios entre responsabilidades familiares y profesionales. Aunado a esas medidas que buscan compensar las desventajas del pasado en grupos vulnerables e históricamente discriminados, estas últimas se centran en las personas, los pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas.

En las conceptualizaciones y definiciones de las acciones afirmativas se puede identificar

---

en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia”, *Revista de Derecho*, núm. 45, Barranquilla: 2016, p. 137.

260     Fernández Poncela, Anna M., “Las acciones afirmativas en política”, *Publicación Feminista Mensual* [en línea], México: UNAM, año 21, núm. 169, 1997, p. 6, [consulta: 1 de octubre]. Disponible en: [https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio\\_21\\_n\\_169\\_Abril\\_1997.pdf](https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio_21_n_169_Abril_1997.pdf)

261     González Martín, Nuria, Acciones afirmativas: orígenes, conceptualización y perspectivas ..., *op. cit.* p. 365.

262     Ídem, p. 354.

que están presentes, en diferente medida, conceptos clave en sentido positivo, tanto de hecho como de derecho: igualdad, libertad, no discriminación, justicia, oportunidades en beneficio de grupos menos favorecidos, conceptos que también están presentes en las legislaciones internacional y nacional. En el siguiente y último capítulo se revisan de manera general algunos aspectos que describen la representación en la época precortesiana, y de forma concreta, la aplicación de los instrumentos normativos que a lo largo del siglo XIX y XX marcaron la pauta para el ejercicio de la ciudadanía en México y, particularmente, en Puebla, lo cual, en un largo periodo, se expresó de manera diferenciada en los sectores sociales favoreciendo la discriminación, marginación y pobreza de las personas, pueblos y comunidades originarias.

La última parte del capítulo 3 se destina a la descripción de las acciones afirmativas desde el discurso internacional y en el ámbito nacional, implementadas como medidas para favorecer la representación indígena en diversos espacios, entre ellos, el poder legislativo federal, lo cual ha derivado de resoluciones de los órganos jurisdiccionales y de los acuerdos en la materia que ha emitido el Consejo General del INE, lo que abre el camino para discutir la pertinencia de adoptar este tipo de instrumentos a nivel local para favorecer el ejercicio pleno de los derechos políticos por parte de las personas indíge-

nas, en especial, su derecho a ser representados en el Congreso del Estado, órgano en el que están representadas las fuerzas políticas participantes en el proceso de toma de decisiones que aterrizará en las políticas y programas a implementarse en cada región de la entidad.

## CAPÍTULO TERCERO

### REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN EL PODER LEGISLATIVO EN PUEBLA

Previo a la conquista, el territorio mexicano era dominado por varias culturas que habían logrado un desarrollo muy importante para el contexto en el que vivían, por ende, los primeros conquistadores quedaron sorprendidos del tipo de organización política que tenían, la ingeniería expresada en el uso y aprovechamiento del agua, la arquitectura plasmada en sus bellos palacios y edificios, las ciudades bien planeadas en las que diariamente se establecían todo tipo de relaciones sociales, políticas, comerciales, etc.

Fueron impresionados por sus códigos normativos cuyas sanciones eran rígidas para asegurar la paz social y la gobernabilidad, así como por el modelo político tan distinto a las monarquías e imperios de occidente, pues a diferencia de estos, el dignatario o Tlatoani, *el que habla*, provenía de una casta, se le exigía un comportamiento intachable y gozaba de privilegios nada comparados con los de un dignatario en occidente<sup>263</sup>.

La llegada de los españoles trajo consigo imposición de otras instituciones, normas, pautas de comportamiento y creencias que eran completamente desconocidas para los pueblos prehispánicos. Sobre los templos y construcciones precortesianas, se edificaron otros inmuebles emblemáticos de la cultura conquistadora para demostrar con ello su superioridad.

A diferencia de otros pueblos casi exterminados, en México sobrevivieron los pueblos originarios, algunos de los cuales permanecieron casi al margen durante varios siglos; de otros, solo queda el recuerdo y algunas personas descendientes.

#### 3.1 Sociedad diferenciada: ciudadanía y representación en México y en Puebla

El primer modelo que rigió las relaciones entre las personas indígenas y los colonizadores fue el *Derecho Indiano* surgido de manera previa al viaje en el que Colón llegó a la isla Guanahaní, pues este conjunto de normas fue dictado para gobernar los territorios del Nuevo Mundo por los Reyes Católicos y el almirante, conforme a su propia experiencia; de ahí la influencia del derecho medieval castellano, pero a diferencia del trato dignatario que recibieron los príncipes de la

---

263 Romero Galván, José Rubén, *Los privilegios perdidos Hernando Alvarado Tezozómoc, su tiempo, su nobleza y su crónica mexicana* [en línea], 1ª edición electrónica, México, Históricas Digital, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2019, [consulta: 28 de julio de 2023]. Disponible en: [https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/419/privilegios\\_perdidos.html](https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/419/privilegios_perdidos.html)

India, en contornos como América se subyugó a los pueblos encontrados y, salvo excepciones, se reconocieron sus autoridades<sup>264</sup>.

En recompensa, Colón fue nombrado gobernador de estos territorios, puestos bajo el dominio de Castilla y bajo la autoridad de los reyes de España. Con esto, las autoridades quedaron prácticamente desplazadas; en este escenario, el derecho indiano se configuró según las circunstancias y experiencias de la época, de ahí sus contenidos basados en el dictado continuo de normas españolas que pretendían regular espacio prácticamente desconocidos donde cotidianamente surgían problemas que era necesario solucionar, aunque tales normas resultaban contradictorias en cuestiones como el reconocimiento de la libertad frente a la subyugación para garantizar la servidumbre de las personas indígenas<sup>265</sup>.

La diversidad cultural y el mestizaje que produjo nuevos tipos de relaciones que no se esperaban por las autoridades españolas determinó la configuración de un *derecho indiano criollo* emergido de las autoridades novohispanas. Este derecho tuvo un carácter tutelar, pues se consideraba que los indígenas no estaban a la altura de las personas

nacidas en la península, ya que eran vistos como menores de edad que debían ser tutelados por quienes tenían la capacidad de tomar las mejores decisiones. Así que la llegada de los españoles trajo consigo instituciones que plasmaron la desigualdad en principio.

Para entender la representación política en los pueblos indígenas, podemos centrarnos en el ejemplo de la cultura azteca, tan distinta a las culturas de las que provenían los conquistadores, para ello debemos tomar como referente el *calpulli*, institución que reflejaba el tipo de relaciones prevalecientes en la época colonial, cuyos rasgos se ven presentes aún en muchas comunidades indígenas.

El *calpulli*, traducido como casa comunal o casa grande de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, era el clan que formaba parte de la sociedad azteca<sup>266</sup>. Se trataba de una unidad cultural que giraban en torno a la lengua, costumbres, vestimenta, tradición religiosa y oficio que realizaba un grupo de familias con ascendencia común, mismas que se asentaban en un barrio<sup>267</sup>.

Los *macehuales* eran los hombres de la comunidad (artesanos, pequeños comercian-

264 Bernal, Beatriz, "Las características del derecho indiano", *Historia Mexicana* [en línea], México, El Colegio de México, vol. 38, núm. 4, 1989, pp. 663 y 664, [consulta: 1 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2030/3067>.

265 *Ídem*, pp. 665-667.

266 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Edición del Tricentenario, Actualización 2022. [consulta: 15 de abril de 2023]. Disponible en: <https://dle.rae.es/calpulli>

267 Vela, Enrique, Algunas características del *calpulli*, *Arqueología Mexicana*, núm. 75, 2017, p. 15.

tes, agricultores; los *pipiltin* eran nobles o príncipes, quienes ejercían los cargos públicos, administraban justicia, participaban en los rituales y conocían el calendario. El Tlatoani, “el que habla”, fue llamado emperador por los conquistadores. La élite dirigente tenía dos tipos de funciones públicas, las que tenían que ver con el control político y militar, y aquellas actividades que giraban en torno al control religioso<sup>268</sup>. Las formas de gobierno indígena han sido caracterizadas como democráticas por algunos historiadores<sup>269</sup>, debido a los procedimientos electivos, entre otras cuestiones.

Según los historiadores, los reinos de Tacuba, Texcoco y México que conformaron la Triple Alianza conservaban sus propios rasgos, aunque sus líderes políticos eran nombrados por elección indirecta, para lo cual cada pueblo elegía cuatro electores, personas de buena fama y noble origen, quienes a su vez elegirían al titular que sustituiría al Tlatoani difunto.

Para la sucesión únicamente los descendientes de la realeza tenían posibilidad de ser elegidos; en Tacuba y Texcoco la sucesión era de padres a hijos, para ello debían cumplir con las siguientes características:

practicar la justicia, la valentía y haber sido educados en el Calmécac.

El acuerdo de los electores era determinante al designar al elegido; aunado a ello, también designarían cuatro consejeros para que lo apoyara en el ejercicio de sus funciones<sup>270</sup>, mismos que debían ser considerados sabios, prudentes, sin vicios y también tenían que haberse formado en el Calmécac. Una vez que hemos relatado algunos elementos que explican la representación en la época prehispánica, nos ocuparemos de la representación en la época colonial.

### 3.2 Representación política en la etapa colonial

Los españoles al instaurar su dominio sobre los pueblos indígenas, para facilitarse las cosas, tomaron como base las cabeceras de los antiguos señoríos, de este modo muchas poblaciones fueron refundadas; esto implicó el reconocimiento de gran parte de las jurisdicciones precoloniales. Entre las instituciones más importantes que fundaron los españoles están los ayuntamientos o cabildos, creados para administrar las poblaciones; el primero de ellos en la Villa Rica de la Vera Cruz. En Tepeaca, Puebla, Cortés fundó la villa a la que nombró *Segura de la*

268 Romero Galván, José Rubén, Los privilegios perdidos Hernando Alvarado Tezozómoc ..., *op. cit.* pp. 12-15.

269 Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Obra Antropológica I. El Señorío de Cuautochco*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Indigenista y Gobierno del Estado de Veracruz, 1991.

270 Mendieta y Núñez, Lucio, *El derecho precolonial*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1961, pp. 37-40.

*Frontera*, lugar donde estableció el primer cabildo. Sucesivamente, instaló cabildos en las demás poblaciones, para lo cual nombró autoridades y estableció sus jurisdicciones.

Para O’Gorman había dos tipos de divisiones territoriales: la eclesiástica y la administrativa-judicial. En la primera las partes estaban sujetas a la jurisdicción de la Iglesia. En el segundo tipo estaban los distritos jurisdiccionales de las Audiencias: los Gobiernos, entre ellos el virrey, al frente de las provincias había gobernadores; también estaban los corregimientos, cuyos titulares desempeñaban actividades de guerra, hacienda, justicia y gobierno, y las alcaldías mayores como autoridades creadas para administrar los distritos o ciudades<sup>271</sup>.

Los corregimientos y alcaldías eran jurisdicciones de menor nivel, que se subdividieron en repúblicas de indios, Alcaldías Menores y pueblos; de los pueblos surgieron los barrios. El ascenso de la casa Borbón al poder monárquico trajo consigo un nuevo modelo de administración territorial novohispana al crear las intendencias, figura de influencia francesa que agrupaba funciones administrativas en las áreas financiera, de policía, justicia y guerra para tener un mejor control sobre los territorios, con la figura del intendente al frente, quien administraba los

impuestos. Mediante esta reforma orquestada entre 1760 y 1821 se impulsó el desarrollo económico, político y cultural más importante de la Nueva España<sup>272</sup>.

Tras 300 años de dominio español progresaron las ideas liberales debatidas en los clubes políticos a fines del siglo XVIII; para entonces los principales componentes de la sociedad mexicana eran el mestizaje y las personas indígenas. A principios del decimonónico, todo parecía ir mejor que nunca para España, pues los múltiples territorios conquistados proveían a la monarquía de todo tipo de recursos; de hecho, se habían ensayado distintas formas de organización administrativa y la Corona, a través de sus representantes en las colonias, detectaba el continuo saqueo y cuantificaba las injusticias cometidas contra los indígenas.

Dos acontecimientos fueron determinantes para que México se independizara. Por un lado, los conflictos acontecidos entre Francia y España (1807), que tuvieron como precedente el intento de repartirse territorios portugueses (tratado de Fontainebleau), así como las invasiones francesas a la Península Ibérica que llevaron a las abdicaciones de Bayona en 1808 (Felipe IV y luego Fernando VII) al entregar el poder a José Bonaparte; aspectos que determinaron la necesidad

---

271 O’Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales en México*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

272 Álvarez Santaló, León Carlos y García-Baquero González, Antonio, *El reformismo borbónico 1700-1789 en Historia de España*, Tomo 7, Barcelona, Editorial Planeta, 1989.

inmediata de designar una Regencia, debido a que no había nadie al frente de la monarquía española, lo que obligó a convocar a elecciones en los territorios novohispanos para nombrar representantes de las colonias que se reunirían en la isla de León, Cádiz, quienes definieron los contenidos de la Constitución Política de la Monarquía Española (1812). Por otro, en el virreinato de la Nueva España este suceso se conoció y como se indicó antes, dio impulso al movimiento inicialmente comandado por Miguel Hidalgo, insurrección en la que participaron miles de personas indígenas que habían vivido bajo la opresión durante generaciones.

El primer acontecimiento determinó la elección de diputados a las Cortes de España, mismos que en los contenidos de la Constitución Gaditana plasmaron que el reconocimiento de la ciudadanía (artículos 18 a 22) sería para españoles, originarios por ambas líneas en territorios dominados y vecinos en cualquier pueblo de los dominios; extranjeros a quienes se les reconocían sus derechos como españoles al haber obtenido *carta especial de ciudadanos otorgada por las Cortes*, por haberse casado con mujeres españolas y contribuido con una invención o industria, adquirir bienes raíces que implicaran pago de contribuciones, comercios; hijos legítimos de extranjeros domiciliados

en territorio español. Incluso, la ciudadanía podía extenderse a otros casos: a españoles que por cualquier línea eran originarios de África, las Cortes podrían extenderles carta de ciudadano a quienes sirvieran a la Patria, destacaran por su talento o conducta, solo se condicionaba a que fueran hijos de matrimonio. Se hacía énfasis en que debían realizar cualquier oficio, industria o comercio útil derivado de un capital propio.

Solo los ciudadanos podrían ejercer derechos políticos, votar y ejercer cargos municipales, (artículo 23). Por lo que respecta a las autoridades de la época, los municipios eran administrados por alcaldes y regidores (Art. 312), designados por elección de los pueblos, precepto vanguardista dadas las características del virreinato<sup>273</sup>.

Dos años después de la publicación de la Constitución Gaditana, en plena lucha por la independencia, se difundieron los contenidos de la llamada Constitución de Apatzingán (1814) o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de Morelos, cuyo artículo 117 establecía que era atribución del poder legislativo vigilar con *esmero la ilustración de los pueblos*, lo cual constituía un objetivo importante para una nación que estaba en ciernes. Pero Morelos

---

273 En los cabildos se aprecia la influencia del *municipium* instituido por los romanos, véase Andújar Moreno, Jorge, "La Constitución de Cádiz, las elecciones y los municipios", *Revista Oficial del Poder Judicial*, Lima: Corte Suprema de Justicia de la República, año 4 - 5, Números 6 y 7, 2010-2011, pp. 306-309.

fue asesinado, aunque eso no detuvo la lucha.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América contiene bases de otros documentos avanzados para su época, como la obra *Los sentimientos de la Nación* de José María Morelos, destacando las demandas de la supresión de castas, prohibición de la esclavitud, y devolución de tierras a campesinos e indígenas; es decir, una serie de derechos humanos que por espacio no se detallan. Se reconoce que es uno de los textos fundadores del constitucionalismo mexicano.

El trasfondo ideológico de este documento es bien conocido y se han elaborado estudios muy documentados sobre lo que se ha denominado el primer liberalismo mexicano, que se apoyó tanto en las ideas de la llamada segunda escolástica de los siglos XVI y XVIII (de ahí su catolicismo y la conservación de la religión de Estado), como en el pensamiento de la Ilustración, particularmente en las ideas de la Enciclopedia Francesa, las aportaciones de Montesquieu y Rousseau, y en la materia de derechos humanos, en el iusnaturalismo racionalista laico de los siglos XVII y XVIII.<sup>274</sup>

Tras esta experiencia, varios personajes con ideología liberal pugnaron porque se accediera al sistema federal, mismo que quedó instituido en el Acta Constitucional de la Federación Mexicana de enero de 1824 que estableció un gobierno republicano. Las provincias fueron transformadas en estados federales; posteriormente, se convocaron elecciones en las que triunfó Guadalupe Victoria.

### *3.3 Ciudadanía y representación en el periodo postindependentista*

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 fue propiamente la primera del país. Analistas reconocen que se configuró retomando aspectos tanto de la Constitución de Cádiz de 1812, de la Constitución de Apatzingán de 1814, así como de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787. Los contenidos de la nueva Constitución no señalaron concretamente a quienes se les reconocería la ciudadanía, pues el término ciudadano solo fue incorporado con relación a los lineamientos para ocupar cargos públicos. Tampoco se describieron cuestiones relativas a las elecciones municipales, pues este ordenamiento plasmó que tales aspectos serían dictados por los congresos de las entidades, *Las cualidades de los electores se prescribirán por las*

---

274 Fix-Zamudio, Héctor, *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, México: Gobierno de la República - SEP, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 273.

*legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones*<sup>275</sup>.

elegían a electores que se constituirán en juntas electorales<sup>276</sup>.

La Constitución de 1824 fue el fruto de la Guerra de Independencia y de su culminación en 1821. Para esta última etapa, fueron determinantes el Plan de Iguala (1821), y los Tratados de Córdoba del mismo año. El Pacto celebrado en 1824 determinó que las partes de la federación, ahora reconocidas como estados, establecerán sus propias constituciones; en ese sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPELSP) se publicó en 1825. En su artículo 16 constitucional reconoció la ciudadanía a los nacidos en su territorio; extranjeros vecinos del estado; naturales de cualquier lugar de la República; descendientes de padres mexicanos por alguna línea; naturalizados en el país casados con vecina de la entidad; naturalizados con profesión científica o artística; naturalizados con bienes raíces; los que obtuvieren carta de ciudadanía. No obstante, se trata de una etapa en la que la elección era indirecta, pues los ciudadanos

Las personas indígenas entonces podrían elegir autoridades municipales, pero no podrían ser votados para ejercer el cargo en el poder ejecutivo, ni en el legislativo, porque se les exigía contar con un capital<sup>277</sup>, lo que era prácticamente inalcanzable para ellos<sup>278</sup>.

Así, al frente del gobierno municipal de cada pueblo estaba el ayuntamiento, cuyos funcionarios eran elegidos por los *ciudadanos, vecinos y residentes en el distrito*<sup>279</sup> hasta aquí llegaba el ejercicio de sus derechos políticos, reconocidos únicamente a los varones, quienes eran los participantes en las cuestiones de la vida pública, pues para las mujeres el ejercicio de los derechos políticos se alcanzaría hasta el siglo XX.

El territorio de Puebla, entonces se dividía en 25 partidos<sup>280</sup>. El artículo 4 reconocía derechos fundamentales, *Todo habitante del Estado es inviolable en sus derechos de liber-*

---

275 Artículo 9, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

276 Se instalaron atendiendo al ámbito geográfico, de ahí que hubiera juntas electorales primarias en los pueblos, estas juntas se crearon temporalmente en pueblos donde hubiera más de 500 almas, o que contaran con ayuntamiento; en ellas participaban ciudadanos vecinos y residentes del distrito, en ejercicio de sus derechos políticos (Artículo 39, CPELSP, 1825). También estaban las secundarias, y una junta general en la entidad poblana (Art. 38, CPELSP, 1825). Los electores secundarios (representan a los partidos) eran quienes designaban a los diputados al Congreso local, para lo cual se constituían en la junta general (Art. 48, CPELSP). Una junta integrada con los mismos electores secundarios nombraría los diputados federales por Puebla. El Gobernador era elegido por votación nominal en el Congreso y con participación del consejo de gobierno el día primero de marzo (Art. 93, CPELSP, 1825).

277 Trescientos pesos para ser diputado (Art. 50, CPELSP), excepto si tenía carrera literaria. Para los extranjeros avecindados durante por lo menos siete años, se exigía un capital de 10,000 pesos (Art. 54, CPELSP).

278 Artículos 50 y 52, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.

279 Artículo 132, CPELSP, 1825.

280 Los partidos corresponden a los distritos, como unidades geográficas más amplias con jurisdicción en varios pueblos, véase artículo 1, CPELSP, 1825.

*tad, igualdad, propiedad y seguridad*, aunque estos preceptos en realidad no se llevaban a la práctica para la totalidad de la composición poblacional. Las personas indígenas siempre estuvieron en desventaja frente a los demás pobladores de origen mestizo.

En los pueblos, además de votar por la integración de los ayuntamientos, se votaría por *alcaldes elegidos popularmente*, que se encargaban de administrar justicia en sus territorios (Art. 145, CPELSP, 1825); en cambio, como autoridades auxiliares, se nombraban jueces de paz por parte de los ayuntamientos (Art. 146, CPELSP). Las primeras elecciones federales se realizaron en 1824<sup>281</sup>. En las elecciones locales triunfó el general Manuel Gómez Pedraza como gobernador del estado, quien, por mandato, debía recibir trato de Excelencia<sup>282</sup>.

Como podemos observar, una vez surgido el estado poblano los requisitos para ejercer cargos de elección popular estaban supeditados a la fortuna que se tuviera o a la formación académica; esto era una limitante para personas indígenas. En 1831 hubo una reforma constitucional que, de hecho, incrementó los requisitos para que los ciuda-

danos fueran elegidos como representantes populares. Para diputado, se exigía contar con capital de \$4 000.00 pesos o contar con industria que dejará \$500.00 al año<sup>283</sup>, lo cual limitaba el ejercicio del voto pasivo al estar supeditado a la situación económica de los ciudadanos.

Una nueva época surge en el México independiente con la llegada de López de Santa Anna a las esferas políticas. Durante sus años de activismo político abanderando causas incluso contrarias (monárquicas, realistas, federales, republicanas, liberales o conservadoras), llega al poder presidencial y abroga la Constitución de 1824, instaurando una república centralista y el llamado Supremo Poder Conservador (cuarto poder), cuyas bases fueron sentadas en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.<sup>284</sup>

Santa Anna protagonizó la firma de un tratado para ceder este territorio a Estados Unidos, lo que movilizó a los grupos conservadores que ascendieron al poder en 1836, para lo cual dictaron una constitución de carácter centralista que transformó a los estados en departamentos<sup>285</sup> y estableció criterios económicos incluso para ejercer la ciu-

281 Fueron elecciones indirectas: las primarias el 1 de febrero, las secundarias el 15 y las de provincia el 20 del mismo mes.

282 Castro Morales, Efraín, *El federalismo en Puebla*, Puebla, Secretaría de Cultura, 1987, pp. 88-92.

283 Artículo 50, Reforma Constitucional, Puebla, 1831.

284 Ruiz Munilla, José de Jesús, *Consideraciones acerca de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y el sistema centralista de gobierno en México*, Gobierno de México, Cámara de Diputados, 2019.

285 Los departamentos se dividieron en distritos (la máxima autoridad en un distrito era el prefecto nombrado por el gobernador) y los distritos, a su vez, en partidos.

dadanía, pues se exigía renta mínima anual de \$100.00. Adicionalmente, se les suspenden los derechos políticos a partir de 1846 a quienes no supieran leer ni escribir (Art. 10 y 11, Siete Leyes), medida que obviamente dejaba fuera a las personas indígenas, pues sus labores eran fundamentalmente agrícolas; la quiebra por fraude declarado era otra causa de la pérdida de la ciudadanía.

Las luchas entre dos proyectos de nación, aquella conservadora y centralista, y la sustentada en principios liberales y en el federalismo continuaron; esto propició un nuevo acuerdo político que cristalizó en las Bases Orgánicas de 1842, instrumento que conservó la misma división geográfica en el ámbito nacional, aunque estableció nuevamente condiciones económicas para tener derecho a la ciudadanía, así, además de la edad, ahora se exigía contar con una renta de \$200.00 por lo menos, y no serían considerados ciudadanos los servidores domésticos.

La vagancia, el alcoholismo y la delincuencia eran causa de suspensión de los derechos políticos; para ser diputado se debía contar con una renta de \$1200. Esto hacía prácticamente inaccesible para gran parte

de las personas la posibilidad de desempeñar este tipo de cargos; por ende, era uno de los aspectos más criticables del modelo centralista, además de la concentración del poder en la élite conservadora, la inestabilidad política, la devaluación de la moneda<sup>286</sup> y la pérdida de buena parte del territorio.

El fracaso del centralismo devino en la salida definitiva de Santa Anna, lo que exigía la elaboración de un nuevo pacto delineado en la Constitución Federal de 1857. Un antecedente importante fue el Plan de Ayutla de 1854. La Constitución que se aprueba por el constituyente de 1856-1857 advierte que “Los representantes de los diferentes Estados, del distrito y Territorios que componen la República de México... [persiguen] constituir á la nación bajo la forma de república democrática, representativa, popular...”<sup>287</sup>. Inicia con en el Título 1.º Sección I De los derechos del hombre cuyo artículo 1 expresa: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.<sup>288</sup> De dicha sección, inte-

---

286 Véase la investigación de Torres Medina, Javier, *Centralismo y reorganización. La Hacienda Pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2013.

287 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Sancionada y Jurada por el Congreso General Constituyente el día cinco de febrero de 1857, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

288 Ídem.

grada por 29 artículos, se resalta el artículo 23 referido a la pena de muerte, que dentro de su redacción afirma "... queda abolida para los delitos políticos, y no podrá estenderse á otros casos mas que al traidor á la patria en guerra extranjera".<sup>289</sup>

Esta constitución simplificó los requisitos para la ciudadanía<sup>290</sup> y estableció las elecciones indirectas en dos grados (juntas primarias y secundarias), aunque unos años después, de nueva cuenta, se accedería al sistema imperial. La simplificación de requisitos aparentaba condiciones de accesibilidad para que cualquier ciudadano pudiera llegar al poder, pero en realidad no era así, ya que los indígenas no tenían posibilidades reales de acceder a un cargo político, pues había una gran diferencia respecto a las posibilidades de acceso a la educación escolar y a los tipos de oficios que desempeñan unos y otros.

En cuanto al tema que nos ocupa, el 18 de septiembre de 1861 fue dictada la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. En ese momento cambió la denominación de departamento al estado de Puebla con 21 distritos y 145 municipalidades. Esta

ley determinó una disposición que establecía una restricción a futuro, pues los derechos políticos podrían suspenderse a quienes no supieran leer ni escribir a partir de 1870<sup>291</sup>, lo cual afectaba fundamentalmente a los ciudadanos indígenas quienes tenían escasas posibilidades de votar, pues entonces el estado no tenía como principio educar a este sector.

En el periodo comprendido entre 1850 y 1874 campesinos indígenas de la Sierra Norte protagonizaron diversas revueltas. Eran originarios de los pueblos totonaca y nahua que, entre otras cosas, pugnaban porque les fueran reconocidos derechos agrarios y por acceder al gobierno municipal, pues el control estaba en manos de grupos conservadores<sup>292</sup>, así que prácticamente estaban peleando por ejercer sus derechos políticos.

El sistema federal pronto sucumbió al anhelo de un segundo imperio que colocó en el poder a Maximiliano de Habsburgo. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (EPIM) señalaba que cada población contaría con una administración municipal *proporcionada al número de sus habitantes*, cuyos integrantes serían los alcaldes, ayuntamien-

---

289 *Ibidem.*

290 18 años en caso de ser casados o 21 si eran solteros y modo honesto de vivir para ejercer derechos políticos de votar y ser votado para cualquier cargo de elección popular (artículos 34 y 35, Constitución de 1857).

291 Coutiño, Fabiola, *Legislaciones Electorales del siglo XIX en Puebla, México*, Noriega editores, 2011, pp. 63-65.

292 Fowler-Salamini, Heather y Vaughan, Mary Kay (eds.), *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*, México, El Colegio de Michoacán e Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003, pp. 47-50.

tos y comisarios municipales (artículos 36 y 37). El alcalde de la capital sería nombrado por Maximiliano, mientras los de las otras poblaciones serían designados por los prefectos en cada departamento. Las facultades de los alcaldes consistían en presidir los ayuntamientos, publicar, comunicar y ejecutar las leyes u ordenamientos, representar judicial y extrajudicialmente al municipio<sup>293</sup>.

En este periodo, en el ámbito local existía la jefatura política que tenía a cargo el gobierno económico en cada distrito. Los jefes políticos eran nombrados por el pueblo<sup>294</sup>. En el contexto nacional, los requisitos para ejercer la ciudadanía eran similares a los establecidos en la Constitución federal de 1857: 21 años cumplidos, modo honesto de vivir y no haber sido condenado judicialmente a alguna *pena infamante*. Los ciudadanos estaban obligados a inscribirse en el padrón de su municipio y desempeñar los cargos electivos<sup>295</sup>.

Los artículos 58 y 59 puntualizaban que el gobierno del emperador garantizaría a *todos*

*los habitantes* igualdad ante la ley; seguridad personal; propiedad; ejercicio de culto; libertad de publicar opiniones, pues los habitantes disfrutarán de los derechos y garantías. Ambos preceptos reflejan el carácter liberal de Maximiliano; no obstante, las posturas encontradas en torno a los proyectos políticos predominantes, pues, por un lado, se apostaba a la plena independencia y la salvaguarda del territorio nacional, y por otro estaban los imperialistas que pretendían borrar el trabajo de los reformistas, finalmente, se restauró la República después de más de cuatro años, lo que posicionó a Juárez como héroe de la Patria.

Al respecto, cabe mencionar que durante la invasión de los franceses surgieron muchos héroes que defendieron la nación en diversas partes del país. En Puebla fueron ejemplares las batallas emprendidas por Juan N. Méndez, Juan F. Lucas<sup>296</sup> y Juan Crisóstomo Bonilla<sup>297</sup>, los “Juanes de la Sierra”. El primero de ellos fue designado gobernador del estado y comandante general por Porfirio Díaz<sup>298</sup>. En 1880 participó en las elecciones

293 Artículos 38 y 39 del Estatuto provisional del Imperio Mexicano, 1865.

294 Artículos 68 y 69, CPELSP, 1861.

295 Artículos 55 y 56, EPIM, 1865.

296 Fue llamado *Patriarca de la Sierra* por su liderazgo en la sierra norte de Puebla, al participar en la batalla del 5 de mayo como capitán de la 6ª compañía de Xochiapulco perteneciente a Tetela de Ocampo. Dedicó su vida a defender a los campesinos e indígenas contra las injusticias emprendidas por un hacendado español. Este héroe en realidad debe ser observado como un cacique de la sierra que luchó por la Reforma y la consolidación del Plan de Tuxtepec con un sentido nacionalista y étnico, véase Thomson, Guy P. C., Gerald La France, David, *El liberalismo popular mexicano. Juan Francisco Lucas y la sierra de Puebla, 1854-1917*, México, Educación y Cultura, 2011.

297 En 1877 fue nombrado gobernador de la entidad y se desempeñó como comandante militar de Puebla y Tlaxcala.

298 Quien también lo nombró como presidente interino de la República por su apoyo al Plan de Tuxtepec, véase Coutiño, Fabiola, *Las legislaciones electorales del siglo XIX...*, op. cit. pp. 67-73.

y se convirtió en gobernador del estado de Puebla.

El partido de la Montaña tuvo un protagonismo esencial en las luchas emprendidas en diversos puntos del estado, pues sus miembros impulsaron diversas demandas a favor de campesinos e indígenas de la región, tales como la abolición de impuestos a indígenas, abolición de la dominica (impuesto pagado a la iglesia católica por concepto de evangelización), cancelación de las faenas; terminaron las sanciones corporales por deudas y la venta obligada de la propiedad corporativa, y, por el contrario, promueven la educación pública laica<sup>299</sup>.

En este contexto, las reformas constitucionales en Puebla de 1880 y 1883 precisaron algunos lineamientos relativos a la ciudadanía, precisamente por los acontecimientos que culminaron en varias revueltas suscitadas principalmente en el centro y en la sierra norte del estado, *ciudadanos del estado los poblanos varones mayores de diez y ocho años siendo casados, o de veintiuno si no lo son; se suspende el ejercicio de los derechos de ciudadano: por incapacidad moral; por negarse a desempeñar, sin causa legítima, cualquier cargo de elección popular; por estar procesado criminalmente; por sentencia judicial; se pierden los derechos de ciudadano del estado: por haber perdido los de ciudadano mexicano;*

*por desconocimiento, subversión o sublevación contra las instituciones o autoridades federal o del estado* (artículos 14 al 18).

En cada distrito se nombraría un diputado, pero podrían ser dos en caso de que la población fuera de 70 000 habitantes (artículos 23 al 25). Se integrarían los ayuntamientos en cada municipalidad y en los pueblos pertenecientes a estos habría juntas auxiliares (artículo 73), como órganos que apoyan a los ayuntamientos. Los miembros de los Tribunales Supremo y Superior serían electos; la elección era indirecta en primer grado y el cómputo y declaración de validez la haría el Congreso (artículos 89 al 93).

La Ley Orgánica Electoral de los Poderes del Estado de 1882, por su parte, establecía la organización de elecciones indirectas para que la ciudadanía eligiera siete tipos de cargos en la entidad poblana<sup>300</sup>: diputados al Congreso; gobernador; insaculados; miembros de los ayuntamientos; integrantes de las Juntas Auxiliares; miembros de los Tribunales Supremo y Superior; y, procuradores general y de segunda instancia, cada uno tendría su suplente. Las elecciones indirectas eran un candado para la participación amplia del sector indígena que únicamente podía votar por quienes integrarían los ayuntamientos, aunque los candidatos eran favorecidos por el titular del ejecutivo.

299 véase Thomson, Guy P. C. y Gerald la France, David, *El liberalismo popular...*, op. cit.

300 Coutiño, Fabiola, *Legislaciones Electorales siglo XIX en Puebla*, op. cit., pp. 85-87

Diez años después hubo otra reforma a la Constitución que incluyó entre las razones para perder la ciudadanía del estado, el *desconocimiento, subversión o sublevación contra las instituciones o autoridades federales o del Estado* (artículo 18). En 1894 se reformó nuevamente la constitución local, misma que redujo el número de cargos de elección: diputados, gobernador, y en los municipios los ayuntamientos.

Según el artículo 66, al frente de la administración de cada distrito habría un jefe político dependiente del gobernador. En los últimos años del siglo XIX ocurrieron algunos cambios; entre ellos, en 1895 desaparecieron los partidos como jurisdicción geográfica que tenía al frente al jefe político. La presidencia del general Díaz tenía como principio la modernización del país, el desarrollo de las comunicaciones y el control político de todas las regiones, por lo cual ejercía plena autoridad, de ahí el nombramiento de gobernadores como Mucio Martínez, cercano a Díaz, quien gobernó Puebla entre 1893 y 1911 con la política de orden y progreso que impulsó el porfiriato, aunque con el mismo carácter autoritario.

Aunque nos hemos referido a los derechos políticos como un criterio, hasta cierto pun-

to excluyente, de las personas indígenas, el siglo XIX atestigua muchas de las demandas de este sector. Una de las más comunes era la solicitud de que el gobierno les garantizara el derecho que por razones ancestrales tenían a la tierra, pues aunque trataron de conservar sus posesiones la constante siempre fue que todo tipo de actores los despoysaron; por tanto, una vez lograda la independencia y ante las promesas de un nuevo gobierno, las demandas se manifestaron nuevamente, de ahí que entre 1824 y 1828 se dictarán diversos ordenamientos relativos a la distribución de tierras, pues era claro que el control que ejercía la Iglesia Católica de los bienes y territorios desde el siglo XVI afectaba seriamente las posesiones territoriales donde se asentaban los pueblos indígenas, pero la apropiación individual de las tierras propició que los indígenas estuvieran en continua lucha por la recuperación de sus territorios<sup>301</sup>.

Fue hasta las leyes de reforma que incidieron en la desamortización de los bienes del clero, cuando se modificó un poco la condición del reparto agrario, pero la idea de unificar a la sociedad mexicana bajo el criterio de una ciudadanía homogénea no logró ni la integración plena de los indígenas al proyecto liberal, ni tampoco la disolución de los

---

301 Zárte H., Eduardo, "Comunidad, reformas liberales y emergencia del indígena moderno. Pueblos de la Meseta Purépecha (1869-1904)", *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* [online], vol.32, núm.125, 2011, pp. 17-52. [consulta: 23 de julio de 2023]. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-39292011000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-39292011000100002&lng=es&nrm=iso)

pueblos originarios<sup>302</sup> que siempre han sido objeto de injusticias a lo largo de su historia. Además, durante el porfiriato se dictaron leyes que afectaron las propiedades ancestrales de los indígenas llevando al máximo la explotación de que eran objeto.

Como puede observarse, la política mexicana, tanto a nivel nacional como estatal, durante siglos se plasmó en la negación de la diferencia, pues la sociedad era vista como entidad homogénea, de esta forma se llegó al siglo XX con la participación de diversos sectores sociales y nuevos actores que protagonizarán el movimiento revolucionario configurador de un nuevo sistema electoral cuyas bases se sentaron en una nueva Constitución que amplió los derechos políticos y los criterios para la sucesión presidencial.

La Revolución Mexicana inició con la difusión incitada por los hermanos Serdán y diversos grupos antirreeleccionistas combatidos por el general Mucio Martínez, gobernador de Puebla, cuya figura pública fue opacada por los asesinatos de los hermanos Serdán. El producto del más grande movimiento revolucionario del siglo XX fue el Pacto de 1917 que recogió las demandas de la mayor parte de los sectores sociales.

Otra herencia de la lucha revolucionaria fue la expedición de la Ley de Libertades Municipales en 1916 que reconocía la independencia de los municipios, con lo cual se pretendía el fin del control gubernamental sobre la administración y la economía. Este instrumento hizo posible que fueran los propios vecinos del municipio quienes eligieron a sus representantes, pero esto no cambió por completo el tipo de vínculo entre estos ámbitos geográficos y los poderes públicos estatales<sup>303</sup>. El problema era la relación con las entidades federativas; después de todo, los municipios no eran autónomos. De esta forma, quedaban supeditados a los dictados de estas autoridades y gran parte de ellos sufrían las consecuencias del control económico y político ejercido por los caciques.

El artículo 34 de la Constitución de 1917 en realidad no negaba el voto a las mujeres, sin embargo, siempre se identificó el sufragio como masculino. Fue hasta 1952 que por iniciativa presidencial se modificó la Constitución mexicana señalando expresamente a las “mujeres” como ciudadanas y, por ende, el reconocimiento de sus derechos políticos, hecho que significó que ejercieran su voto en las elecciones federales de 1955<sup>304</sup>.

---

302 *Ídem, op. cit.*

303 Acedo, Blanca, *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014* [en línea], Cuadernos de investigación, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014, pp. 10-11, [consulta: 9 de julio de 2023]. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1889/CI\\_4\\_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1889/CI_4_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

304 El presidente de la república era Adolfo Ruiz Cortines. Sin embargo, ya existía un Decreto del 12/02/1947

La Ley Electoral del 2 de junio de 1918 estableció la secrecía del voto, aunque esto limitaba el ejercicio del sufragio de las personas indígenas que solo podían acercarse y expresarlo públicamente, pues la gran mayoría no sabía leer ni escribir. Desde este momento, toda la organización de los procesos electorales quedaría en manos de los ayuntamientos hasta 1946.

En la etapa posrevolucionaria hubo algunos cambios que se reflejaron en la inestabilidad política. Carranza, el líder de la revolución constitucionalista, fue asesinado el 22 de mayo de 1920 en Tlaxcalantongo, Puebla, lo que propició que Adolfo de la Huerta lo sucediera en el poder presidencial. A su llegada, convocó elecciones en las que triunfó Álvaro Obregón, quien también fue asesinado. Emilio Portes Gil fue nombrado presidente provisional por el Congreso; a él tocó la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) ideado por Calles para concentrar a todas las fuerzas políticas y líderes regionales. El PNR postuló a Lázaro Cárdenas que llegó con un proyecto político a la presidencia que incluía varias de las demandas sociales, entre ellas las de las personas indígenas.

Durante su administración se creó el Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), dependiente del Ejecutivo federal, para mejorar las condiciones de pobreza, marginación e injusticia a que estaban sometidas las personas indígenas; aunque estudiosos del tema reconocen que durante las presidencias de Obregón y Calles hubo importantes proyectos que favorecieron la educación de las personas indígenas<sup>305</sup>, vistas en conjunto como un sector poblacional que requería especial atención y que debía ser estudiado con criterios antropológicos.

Se impulsó el desarrollo de industrias artesanales en sustitución o complemento de las actividades agrícolas y se pensó en el acceso a la educación, aunque esto no resolvió de ningún modo la situación económica de los pueblos marginados. De cualquier modo, el indigenismo fue utilizado por la élite política, pues desde entonces el discurso se apropió de este vocablo para construir el nacionalismo revolucionario que favoreció a un partido político posicionado en el poder a lo largo del siglo XX.

En 1938 el PNR fue convertido en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) por Lázaro Cárdenas, que tenía la intención de terminar con el *Maximato*; con ello aseguró

---

con adición al artículo constitucional 115 que permitía a las mujeres su participación política en elecciones municipales.  
305 López Hernández, Haydeé, “De la gloria prehispánica al socialismo. Las políticas indigenistas del cardenismo”, *Cuicuilco* [en línea], México, vol. 20, núm. 57, 2013, pp. 47-74 [consulta: 6 de agosto de 2023]. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16592013000200003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592013000200003)

la salida definitiva de Calles. Se creó una estructura corporativa que garantiza el triunfo del *partido oficial*, transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, mismo que prevalecerá en el poder político por más de cinco décadas, ya que los sectores militar, campesino, obrero y popular aglutina todo tipo de organizaciones<sup>306</sup>. La élite había contemplado que las personas indígenas quedarán integradas en el sector campesino. Con esto introdujo un modelo de dominación por parte del Estado basado en la política de masas que lo posicionaría como el presidente que emprendió reformas sociales apoyado por un amplio consenso favorecido por el corporativismo.

Así surgió la Confederación Nacional Campesina, con la intención de dar representatividad a un sector históricamente explotado; no obstante, como se ha señalado, en la estructura de esta organización los verdaderos campesinos no tomaron parte, pues los cargos fueron dados a personajes de las más altas esferas del poder interesados en dar continuidad al programa agrario<sup>307</sup>.

Es preciso aclarar que entre 1934 y 1942 se emitieron tres legislaciones agrarias, así fue

como surgió el ejido, a manera de tenencia de la tierra imprescriptible, inembargable e inalienable para que los más pobres pudieran trabajar la tierra con certeza jurídica. Sucesivamente, entre 1934 y 1971 se promulgaron reformas en materia agraria, pero sobresalen las presidencias de Lázaro Cárdenas y Luis Echeverría por el reparto agrario a gran escala, aunque esto no aseguró que las personas indígenas pudieran conservar sus territorios. La reforma de 1992, aparentemente creada para modernizar el campo mexicano, se reflejó en la intensa inversión privada que debilitó la institución del ejido<sup>308</sup> y a la larga actuó en detrimento de la productividad y el empobrecimiento de campesinos e indígenas, porque sus tierras se convirtieron en el objetivo de los grandes capitales.

Estos antecedentes nos plantean una profunda reflexión acerca de lo que realmente han significado ambos sectores, campesinos e indígenas, para la élite política en cada momento de la historia, lo cual puede verse claramente en los contenidos normativos, situación que no ha sido tan distinta de otras experiencias en el continente.

306 Véase Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Ediciones Era, 1974.

307 Córdova, Arnaldo, "La política de masas y el futuro de la izquierda en México", *Cuadernos Políticos*, núm. 19, enero-marzo 1979, pp. 14-17, México, Editorial Era.

308 Bueno Soria, Isaac y Ponce González, Miguel, *La Constitución de 1917: reparto agrario y organización económica* [en línea], México, Estudios e investigaciones, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados/Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2018, pp. 10-12, [consulta: 9 de septiembre de 2023]. Disponible en: [http://intra.cedrssa.gob.mx/files/b/8/67La%20Constituci%C3%B3n%20de%201917\\_reparto%20agrario%20y%20organizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20-%20web.pdf](http://intra.cedrssa.gob.mx/files/b/8/67La%20Constituci%C3%B3n%20de%201917_reparto%20agrario%20y%20organizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20-%20web.pdf)

La mirada crítica hacia las políticas indigenistas adoptadas por los países expone que en el caso de los gobiernos latinoamericanos se visualiza el objetivo de destruir las culturas originarias, para lo cual se manipulan a grupos indígenas con la intención de fortalecer los regímenes de gobierno, lo que obstaculiza a los indígenas para liberarse del dominio de corte colonialista que reproduce sus propios esquemas de control<sup>309</sup>.

Esta misma situación se ha presentado en México, pues durante el siglo XX claramente se observa el control ejercido por el PRI sobre el sector indígena que lo utilizó durante décadas como bandera política, al igual que en la actualidad lo hacen los otros partidos políticos, aunque esto no ha representado un beneficio real para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, prueba de ello es la disminución gradual del número de personas indígenas y de los hablantes de lenguas indígenas.

### 3.4 Personas, pueblos y comunidades indígenas en la época contemporánea: vulnerabilidad y exclusión

Posterior a la segunda posguerra, se adoptó un nuevo discurso que plasmaba diversos principios reconocidos a nivel internacional, lo que señaló a diversas naciones para que en un acto de justicia reivindicar los derechos a las personas indígenas descendientes de los pueblos originarios. Por esa razón, es a partir de la década de los sesenta que se ha ido robusteciendo un marco normativo que les favorece, en el entendido que la relación que se estableció desde la llegada de los españoles determinó la condición de vulnerabilidad que han arrastrado durante generaciones.

Aun así, en América Latina diversos países cuentan con una población indígena muy amplia. Guatemala es el que cuenta con más población indígena, pues se estima que de 2002 a 2018 este tipo de población creció del 41% al 44%<sup>310</sup>; también está Bolivia que tiene 36 pueblos indígenas, y más del 41% de sus habitantes mayores de 15 años tienen origen indígena<sup>311</sup>.

En Perú el censo de 2017 arrojó que más de la cuarta parte de su población (26%) señaló pertenecer a uno de los 55 pueblos origina-

309 Tamagno, Liliana, "Pueblos indígenas. Racismo, genocidio y represión", *Corpus* [en línea], [s.l.], julio-diciembre de 2011, vol. I, núm. 2, [consulta: 1 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://journals.openedition.org/corpusarchivos/1164>

310 Us, Hugo, et al., *Pueblos indígenas en Guatemala: desafíos demográficos, lingüísticos y socioeconómicos: análisis comparativo de los censos 2002 vs. 2018* [en línea], Banco Internacional de Desarrollo, 2022, [consulta: 12 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/pueblos-indigenas-en-guatemala-desafios-demograficos-linguisticos-y-socioeconomicos-analisis>

311 Véase Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA), "El Mundo Indígena 2023: Bolivia", en: *IWGIA* [en línea], 2023, [consulta: 29 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.iwgia.org/es/bolivia/5076-mi-2023-bolivia.html>

rios; en dicho país se utiliza el criterio de autoidentificación<sup>312</sup>.

De esta forma, es importante señalar que “Una persona indígena es aquella que se autodescribe y autoreconoce como indígena, que asume como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas”.<sup>313</sup> El punto nodal es la autoconciencia o la autodescripción, por lo tanto, “la conciencia de su identidad deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”<sup>314</sup>.

Los organismos internacionales de derechos humanos han puesto énfasis especial en los aspectos comunes a los documentos firmados para la protección específica de los derechos de los pueblos y personas indígenas... la dificultad e inadecuación al tratar de formular una “lista definitoria” explica que, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas...

se incluya un precepto que reitera el carácter determinante de que es preciso seguir reconociendo a la autodefinición como criterio rector<sup>315</sup>.

Esta determinación con carácter vinculante para México toma en cuenta que la población del país tiene una composición pluricultural en donde coexisten diferentes culturas con sus propias tradiciones y costumbres, es decir, es multiétnica.

Según INEGI: “En México 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”<sup>316</sup>.

Si los pueblos indígenas tienen “derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos... ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven... En consecuencia, la definición de lo ‘indígena’ no corresponde al Estado, sino a los propios indígenas.”<sup>317</sup>

312 Jurado Nacional de Elecciones, “Elecciones Regionales y Municipales 2022”, en: *Jurado Nacional de Elecciones* [en línea], 2022, [consulta: 8 de octubre de 2023]. Disponible en: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/poblacion.html>

313 Pinkus Aguilar, María Fernanda y Valencia Quiceno, Sebastián, “Autoadscripción como criterio para identificar a una persona indígena” ... *op. cit.*

314 *Ídem*, p. 13

315 *Ibidem*.

316 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas..., *op. cit.*

317 Pinkus Aguilar, María Fernanda y Valencia Quiceno, Sebastián..., *op. cit.* p. 13.

Por lo tanto, trátase de pueblos originarios, de afrodescendientes o de personas propiamente indígenas, es importante precisar que,

Los derechos políticos imponen a los estados tanto, obligaciones de acciones afirmativas y otras por abstenciones. Como acciones positivas, los Estados están obligados a crear sistemas normativos adecuados para establecer los procedimientos de participación, crear las

instituciones necesarias, y destinar el presupuesto adecuado para su funcionamiento. Como acciones negativas o abstenciones, el Estado tiene la obligación de no impedir u obstaculizar la participación ciudadana en la construcción y desarrollo del espacio político<sup>318</sup>.

En la Tabla 16 se presentan algunos de los principios y derechos identificados por un estudioso de los diversos grupos minoritarios, a partir de las aportaciones de Kymlicka.

Tabla 16  
*Principios y derechos de las culturas minoritarias*

| Principio de la tolerancia                                                                                                                                                                                      | Principio de adopción restrictiva de las formas de diversidad cultural                                               | Principio de limitación básica a los derechos de las culturas minoritarias                                                                                                                                                                                       | Principio de garantía a los derechos de las minorías                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| En una sociedad democrática liberal el principio de la tolerancia guarda un fuerte compromiso moral con la autonomía. No obstante, el valor de la autonomía no puede constituirse en el límite de lo tolerable. | En una sociedad democrática liberal se pueden cobijar y adoptar muchas formas de diversidad cultural, pero no todas. | En una sociedad democrática los principios liberales imponen una limitación básica a los derechos de las culturas minoritarias: No está justificada ninguna restricción a las libertades civiles o políticas básicas de los miembros de una cultura minoritaria. | En una sociedad democrática existe la obligación de garantizar protección a los derechos de las culturas minoritarias frente a las decisiones que pudiera tomar el conjunto de la sociedad. |

Fuente: Tomado de Tassara Zevallos, Vanessa, “El multiculturalismo liberal de Will Kymlicka”, Ponencia, Pontificia Universidad Católica del Perú, agosto 2018. [consulta: 5 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://xdoc.mx/documents/el-multiculturalismo-liberal-de-will-kymlicka-5ebc63e0f14e7>

318 Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo, *Derechos políticos como derechos fundamentales...*, op. cit. p. 6.

Estos cuatro principios tomados de forma literal de Kymlicka son fiel reflejo de la ciudadanía multicultural que implica ciertos derechos específicos correspondientes a los tres grandes grupos identificados por el autor:

a) Grupos desfavorecidos (mujeres, discapacitados, etc.), que deben tener derechos especiales por un periodo de tiempo;

b) Grupos de inmigrantes y minorías étnicas o religiosas: acreedores de derechos multiculturales de forma permanente, por lo que mantendrán su identidad diferenciada;

c) Minorías nacionales: exigen “derechos de autogobierno”. Prefieren mayor grado de autogobierno que una representación mayor en el conjunto del Estado<sup>319</sup>.

Respecto al principio de garantía a los derechos de las minorías (ver Tabla 16), Tassara, al tomar como referente el multiculturalismo de Kymlicka, subraya tres puntos fundamentales:

Derechos especiales de representación: Si los miembros de las culturas minoritarias tienen representación dentro de las instituciones políticas, resulta menos probable que dichas culturas sean ignoradas en la toma

de decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

Derechos de autogobierno: Estos derechos confieren poder a unidades políticas más pequeñas de manera que las culturas minoritarias no pueden ser desestimadas o sobrestimadas por la cultura mayoritaria en decisiones que le atañen directamente, como por ejemplo políticas públicas vinculadas a educación, lengua, explotación de recursos naturales, entre otras.

Derechos poliétnicos: Buscan proteger las prácticas culturales y religiosas específicas que podrían no estar adecuadamente legitimadas en la cultura mayoritaria, o que están en desventaja en la legislación vigente<sup>320</sup>.

A pesar de la importancia del pluralismo cultural de Kymlicka para la teoría de la ciudadanía en cuanto a reconocimientos, derechos y deberes de grupos minoritarios, el reconocimiento a la diferencia o la ciudadanía diferenciada ha sido respaldado por diversos autores, entre ellos Sartori. Parte de la crítica radica en que, “Si, por un lado, el pluralismo defiende precisamente la pluralidad en la sociedad, es decir, que el hecho de que no exista una unanimidad es positivo, el multiculturalismo vendría a ser aquel modelo que llevaría a cabo un proyecto de promoción de las diferencias étnicas y cul-

319 Horrach Miralles, Juan Antonio, “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos... *op. cit.* p. 18.

320 Tassara, Zevallos, Vanessa, “El multiculturalismo liberal de Will Kymlicka” ..., *op. cit.* p. 8.

turales, en el sentido de una mayor potencialidad conflictiva y desestructuradora”<sup>321</sup>.

Esto explica por qué a pesar de su connotada importancia como componente poblacional que expresa el pluralismo en México, resulta que cada censo desde 2000 a la fecha, ha mostrado la reducción del número de personas que se reconocen como indígenas y de los hablantes de lenguas indígenas, tal como podemos observar en la siguiente Tabla 17.

Tabla 17

*Personas que se reconocen como indígenas y hablantes de lenguas originarias (ámbito nacional)*

| Censo | Total                | Porcentaje                    | Porcentaje                   | De acuerdo al porcentaje                         | Publicado en los censos                          | Porcentaje                            | Total                                   |
|-------|----------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| Año   | Población en el país | Población indígena en el país | Hablantes de lengua indígena | Hablantes de lengua indígena (mayores de 5 años) | Hablantes de lengua indígena (mayores de 5 años) | Personas autoadscritas como indígenas | Habitantes autoadscritos como indígenas |
| 2000  | 97,483, 412          | 10.5 %                        | 7.1 %                        | 6,921,323                                        | 6,044,547                                        | *                                     | *                                       |
| 2005  | 103,263,388          | 9.8 %                         | 6.7 %                        | 6,011,202                                        | 6,011,202                                        | *                                     | *                                       |
| 2010  | 112,336,538          | 9.9 %                         | 6.7 %                        | 7,526,548                                        | 6,695, 228                                       | 14 %                                  | 15.7 millones                           |
| 2015  | 119,938,473          | 10.1 %                        | 6.5 %                        | 7,915,939                                        | 7 382 785                                        | 21.5 %                                | 25,694,928                              |
| 2020  | 126,014,024          | 9.4 %                         | 6.2 %                        | 7,812,869                                        | 7 364 645                                        | **                                    | **                                      |

Fuente: *Elaboración propia con información de Coutiño Osorio, Patricia Fabiola y Castañeda Tenorio, Enrique, Evaluación del proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Puebla y su prospectiva a tres años en los ejes social, económico, inclusivo y de participación de los pueblos originarios, Puebla: CONCYTEP, 2023.*

Ciertamente, aunque el discurso oficial indique lo contrario, las políticas y programas que se han implementado han mostrado su fracaso, dada la disminución gradual de

321       Horrach hace alusión a esta crítica realizada por Giovanni Sartori, puesto que el multiculturalismo en lugar de integrar la diferencia pondría en práctica la desintegración multiétnica, Véase; Horrach Miralles, Juan Antonio, ... *op. cit.*, p. 18.

la población indígena y de las lenguas que conforman el acervo pluricultural de esta nación, pues las democracias contemporáneas reconocen la pluralidad de su población, lo que contrasta con las situaciones que enfrentan los pueblos originarios cuando tienen que defender sus tierras y culturas frente al capitalismo depredador favorecido por el Estado.

De manera evidente, es un gran problema el que la población (en sociedades con componente indígena) haya sido vista de forma homogénea y uniforme durante siglos, pues se adoptó una idea de modernidad que ha afectado seriamente la condición de los pueblos indígenas; además, es innegable la exclusión de personas indígenas en los ámbitos político, social, económico y jurídico, dado que se les ha considerado como parte del folklore y excepcionalmente se les toma en cuenta para la toma de decisiones, esta situación conlleva parte de la crítica que se hace a la democracia.

La democracia como forma de organización política, según hemos visto en el capítulo anterior, se configura por un conjunto de elementos verificables que corresponden al grado de libertad, igualdad, inclusión, rendición de cuentas, ejercicio pleno de los derechos humanos, participación, etc., pero

llegar a este acuerdo no ha sido sencillo, por esa razón hoy existen fórmulas para evaluar las democracias, dado que no basta que haya elecciones para considerar que un régimen responda a los parámetros de una democracia de calidad. En una democracia no se puede marginar a ningún individuo.

Además, estos elementos distintivos en las democracias contemporáneas han sido resultado muchas veces del conflicto y de la lucha por el reconocimiento. En México, es en los últimos años que se ha asistido al mejoramiento de las normas, por ejemplo, cómo se abordó en el segundo capítulo, la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos incorporó el *control de convencionalidad* para que la aplicación de la ley estuviera acorde a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a fin de que no se cometieron injusticias en contra de las personas mexicanas, entre ellas las personas indígenas.

De forma más reciente, lo más destacable en materia de inclusión, es la adición en 2019 del párrafo 12 del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>322</sup>, que indica, entre otras cuestiones, qué planes y programas de estudio deben construirse integralmente desde una perspectiva de género incluyente de las lenguas

---

322 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 06-06-2023. [consulta: 9 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

indígenas<sup>323</sup>. Esta reforma de 2019 muestra avances en materia de inclusión y reconocimiento de todas las personas que conforman la totalidad de la población.

Así pues, la democracia, tal como se ha insistido, implica inclusión de aquellos sectores que han permanecido al margen durante generaciones luchando por ejercer derechos, y no solo ello, pues también conlleva que existan criterios favorecedores de la igualdad<sup>324</sup>, como se indicó ampliamente en el capítulo 2, temática abordada desde el siglo XIX<sup>325</sup>. La igualdad como principio, sin embargo, no ha avanzado como se desea en buena parte de los países y en México, porque a pesar de las normas hay un distanciamiento con su aplicación, después de todo la teoría de la democracia perfilaba una sociedad ideal fundamentada en aspectos como la justicia distributiva y la igualdad jurídica, lo que representa las condiciones de países más avanzados<sup>326</sup>.

La igualdad jurídica entonces sigue pendiente en muchos países que, si bien cuen-

tan con instituciones creadas para garantizarla, y en ese sentido, han avanzado en la materia, aún falta hacerla efectiva en los hechos, pues de qué sirve la Ley si no tiene aplicación igualitaria para todos. Este aspecto revela por qué varios sectores han tenido que luchar por distintas vías para encontrar solución a sus demandas<sup>327</sup>.

### *Reconocimiento de la ciudadanía en comunidades indígenas*

De acuerdo con O'Donnell, "Los derechos y obligaciones propios de la ciudadanía política en el régimen democrático son un subconjunto de los derechos civiles y de las obligaciones más generales que en principio corresponden a todo sujeto jurídico que es miembro de la sociedad"<sup>328</sup>. Más adelante afirma que la relación entre democracia y Estado permite que los ciudadanos sean portadores de derechos, de tal forma que "el sistema legal, a partir de sus normas superiores, constitucionales, establece que los ciudadanos/as, al ejercer libremente sus decisiones electorales, son la fuente de la au-

323 *Ídem*, p. 6. Fracción II, inciso a).

324 Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia? México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.

325 Por ejemplo, en *La democracia en América*, en cuyo texto Tocqueville es impactado por el *espíritu igualitario* de Norteamérica, a diferencia de otras naciones en donde la desigualdad era la constante, "a medida que estudiaba la sociedad norteamericana, veía cada vez más, en la igualdad de condiciones, el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse, y lo volvía a hallar constantemente ante mí como un punto de atracción hacia donde todas mis observaciones convergían, véase "Parte introductoria en la obra de Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 2ª edición, 16ª reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica, 2012.

326 Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, 14ª. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 83.

327 Uno de los casos que también ejemplifica lo que ha ocurrido, es el hecho de que las mujeres, durante un extenso periodo no pudieron ejercer derechos políticos y sociales, tampoco sus libertades, lo que las llevó a expresar, con cierta continuidad, sus aspiraciones de ejercer derechos y libertades a plenitud.

328 O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de derecho...", *op. cit.* p. 34.

toridad que estado y gobierno ejercen sobre ellos. Ellos... son el origen y justificación del poder sobre el que descansa la capacidad de estado y gobierno de tomar decisiones que son colectivamente vinculantes”<sup>329</sup>.

Entonces es pertinente retomar el tema de la ciudadanía con relación a las PPCIO para confrontarlo con sus derechos políticos y preguntar: ¿existe reconocimiento jurídico y político de la ciudadanía considerando su identidad étnica y cultural? Respecto a México, si bien se reconocen los derechos de la ciudadanía referidos en la teoría clásica de Marshall, integrada por derechos civiles (relación individuo-Estado); derechos políticos (deberes y derechos en una comunidad política), y los derechos sociales (prerrogativas de bienestar). Estos últimos decrecen en importancia ante la limitación en su goce para todos los individuos y grupos de la sociedad.

Puede señalarse que, a lo largo del siglo XX, si bien se perfilaron y ampliaron los derechos políticos en las reformas constitucionales, tal como se describió en el capítulo 2, a diferencia de otros sectores, campesinos e indígenas siempre tuvieron desventajas para ejercerlos.

Por eso tiene sentido lo afirmado por Olvera al señalar que mientras no exista un equilibrio entre todos los derechos, “una ciudadanía parcial no puede ser considerada una ciudadanía verdadera”<sup>330</sup>. Este autor considera que en México la ciudadanía aún estará en construcción mientras el Estado no satisfaga los derechos sociales (educación, salud y vivienda), particularmente los de la población indígena, entre ellos sus derechos a la identidad étnica, la defensa de su cultura y el reconocimiento legal de costumbres y formas de gobierno.

Si la ciudadanía está en crisis, es parcial o segmentada, su construcción; en argumentos de Fraser, podría darse mediante políticas afirmativas o transformativas. Estas últimas, según su enfoque, corrigen resultados “reestructurando el marco general que los ocasiona, apuntando a cambiar las injusticias en el orden de lo simbólico y cultural”;<sup>331</sup> las afirmativas, en cambio, propias de las democracias liberales, se dirigen únicamente a “solucionar las inequidades del contenido de los acuerdos sociales, las problemáticas que hacen a los aspectos exclusivamente económicos”<sup>332</sup>. Por lo tanto, no bastan las políticas afirmativas, la ciudadanía se cons-

---

329 *Ídem*, p. 42.

330 Olvera Rivera, Alberto J., “La construcción de la ciudadanía en México en los albores del siglo XXI”, *Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*, [s.l.], núm. 10, 2001, p. 39.

331 Fraser, Nancy, *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “post socialista”*, Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1997, p. 30.

332 *Ídem*.

truye a través de políticas que transformen la realidad.

La crítica de Fraser a la ciudadanía de las democracias liberales es compartida por Venticinqué,

El liberalismo ha sabido contribuir a la formulación de la ciudadanía universal, con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales; pero también ha reducido la ciudadanía a un *status* meramente legal, indicando los derechos que poseen los individuos. La manera en que estos sean ejercidos es irrelevante mientras que quiénes los ejerzan no quebranten la ley ni interfieran con los derechos de los demás<sup>333</sup>.

El ideal de la ciudadanía universal según Fix-Fierro no está en un futuro próximo, lo que refleja un elemento más de su crisis. Sus argumentos son convincentes, ya que muestran una paradoja de la ciudadanía en el contexto actual global: “El nacionalismo y los movimientos étnicos que han revivido con vigor en los últimos años, al mismo tiempo que reclaman un legítimo reconocimiento externo, en lo interno hacen depender los derechos de sus miembros de su

pertenencia al grupo y de su identidad colectiva”<sup>334</sup>. Es entendible que las comunidades políticas, trátase de un territorio local, nacional o regional, generan en sus habitantes identidades arraigadas en sus culturas, lo que dificulta que los habitantes tengan una misma y única ciudadanía, incluso, esto se podría percibir como un factor que amenaza a sus identidades.

Este problema se manifiesta cotidianamente en los espacios subnacionales y locales, como en las comunidades indígenas, o en espacios transnacionales provocados por la migración internacional, es decir, se trata del creciente movimiento de las poblaciones.

Respecto a la opinión de Olvera sobre la construcción de la ciudadanía mexicana, Reyes afirma que ha sido un “largo proceso, azaroso y dramático; que los ciudadanos ideales existen solo en papel y como definición”<sup>335</sup>. Las razones las expone bajo dos argumentos: primero, a las diferentes agrupaciones como sindicatos, organizaciones sociales y partidos políticos les interesa tener membresías, afiliados y militantes, es decir, listas de ciudadanos que contribuyan a lograr sus objetivos, más no a construir ciudadanía libre y democrática; segundo, su construcción recae en diferentes agentes que van desde el

333 Venticinqué, Valeria, “Críticas y reformulaciones en torno al concepto de ciudadanía...”, *op. cit.* p. 82.

334 Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos... op. cit.*, p. 20.

335 Reyes García, Luis, “La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico”, *Polis*, vol. 9, núm. 2, 2013, p. 113.

Estado, la sociedad y hasta los propios individuos<sup>336</sup>, por lo tanto, mientras no se considere lo individual, lo colectivo y lo institucional, México estará muy lejos de tener una ciudadanía incluyente.

La investigación realizada por Somuano y Nieto arrojó que la cantidad de ciudadanos activos que participa en actividades diferentes al voto es muy pequeña, y sus actividades son preferentemente individuales (van entre el 2% y 12%, y en circunstancias coyunturales). Opinan que el ejercicio de la ciudadanía es un asunto de obediencia a las leyes “desvinculado de la idea de participación, organización y ejercicio de derechos (... pues la sociedad muestra) altos niveles de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y las de representación política”<sup>337</sup>.

Ortega reconoce los acelerados cambios en el ámbito internacional que han potencializado derechos humanos, derechos de minorías y derechos indígenas provenientes de ideas y contribuciones de los pueblos originarios, sin embargo, “Las normas internacionales están sujetas a la aprobación, ratificación y aplicación de los Estados-nación, mientras que las normas indígenas tienen que coexis-

tir con normas de sistemas jurídicos legislados bajo una cultura dominante”<sup>338</sup>. Estos aspectos limitan el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía. La propuesta de Ortega se funda en que al ser México una nación multiétnica y pluricultural la pertinencia de un sistema jurídico integral que articule normas del derecho positivo mexicano con los sistemas jurídicos de los pueblos originarios es necesaria para los derechos indígenas bajo el reconocimiento de un pluralismo jurídico multicultural.

Para autores como Rosillo y Luévano la condición de ciudadanía que permite el ejercicio de los derechos políticos se considera parte de los derechos fundamentales: “Por un lado, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y, por otro, como derechos subjetivos establecidos en normas fundamentales (constituciones) del sistema jurídico y en instrumentos internacionales”<sup>339</sup>. Respecto a estos últimos es menester retomar tres de los tratados, abordados *supra*, que México ha firmado y ratificado sobre derechos indígenas:

---

336 *Ídem*, pp. 142-143.

337 Somuano, Ma. Fernanda y Nieto, Fernando, *Ciudadanía en México. ¿ciudadanía activa?*, México, Colmex, INE, 2014, p. 6. La investigación se realizó bajo el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Consistió en la aplicación de tres mil entrevistas en domicilio cara a cara y en cinco entidades federativas.

338 Ortega Villaseñor, Humberto, “México como nación pluricultural. Una propuesta de articulación sociojurídica en el siglo XXI”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 45, núm. 113, enero – abril de 2012, p. 248.

339 Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo..., *op. cit.* p. 5.

Convenio 169, OIT

Declaración de Naciones Unidas sobre los  
Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU

Declaración Americana sobre los Derechos  
de los Pueblos Indígenas, OEA

Contienen, en conjunto, amplia gama de de-  
rechos sociales, económicos, políticos y cul-  
turales (ya referidos en el capítulo), de ahí  
que solo resaltaremos los derechos políticos.  
El Estado Mexicano deberá:

a) Consultar a los pueblos interesados, me-  
diante procedimientos apropiados y en par-  
ticular a través de sus instituciones repre-  
sentativas, cada vez que se prevean medidas  
legislativas o administrativas susceptibles  
de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cua-  
les los pueblos interesados puedan partici-  
par libremente, por lo menos en la misma  
medida que otros sectores de la población, y  
a todos los niveles en la adopción de decisio-  
nes en instituciones electivas y organismos  
administrativos y de otra índole responsa-  
bles de políticas y programas que les con-  
ciernan...<sup>340</sup>

Asimismo, se deberá de promover, garan-  
tizar y proteger derechos humanos, entre  
ellos, los derechos políticos:

Los pueblos indígenas tienen  
derecho a la libre determinación. En  
virtud de ese derecho determinan  
libremente su condición política y  
persiguen libremente su desarrollo  
económico, social y cultural.

Los pueblos indígenas tienen  
derecho a conservar y reforzar sus  
propias instituciones políticas,  
jurídicas, económicas, sociales y  
culturales, manteniendo a la vez su  
derecho a participar plenamente,  
si lo desean, en la vida política,  
económica, social y cultural del  
Estado<sup>341</sup>.

Estos derechos y libertades políticas des-  
criben la libre determinación para crear  
sus propias instituciones de decisión: “Los  
pueblos indígenas (...) tienen derecho a la  
autonomía o al autogobierno en las cuestio-  
nes relacionadas con sus asuntos internos y  
locales, así como a disponer de medios para  
financiar sus funciones autónomas”<sup>342</sup>.

---

340 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes..., *op. cit.* Artículo 6.

341 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas..., *op. cit.* artículos 3 y 5.

342 Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas..., *op. cit.* Artículo XXI, numeral 1.

Los tres instrumentos internacionales en comento comparten y se complementan al ser sustento mínimo para el bienestar y dignidad de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas, asimismo, sus contenidos no se contraponen al derecho internacional (ONU, OEA, OIT)<sup>343</sup>, como se indicó en el capítulo primero. La OIT aclara que los pueblos indígenas no constituyen Estados o naciones independientes<sup>344</sup>, de ahí que la interpretación de pueblo no debe ser gramatical sino teleológica.

Ciertamente, a pesar de la desconfianza hacia las autoridades, los pueblos indígenas con siglos de historia de marginación y discriminación han buscado espacios para el respeto y ejercicio de sus derechos políticos, es decir, para una mayor apertura democrática. La marginación y discriminación se presentan en el caso de acciones u omisiones por parte de autoridades que afectan los derechos de las comunidades indígenas por causa de su pertenencia étnica. En 2015 la Comisión Nacional de Derechos Humanos registró en México al menos 57 leyes federales con contenidos relacionados con la defensa de derechos humanos indígenas, más 24 leyes estatales, y puntualizó la existencia

de vacíos y/o deficiencias en su estricta aplicación<sup>345</sup>.

Algunos sucesos trascendentales han impulsado avances legales en la materia y se han reflejado en los cambios en la composición de la representación política y en el derecho a la consulta (antecedente de la Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF)<sup>346</sup>:

- Reforma al artículo 4 constitucional, CPEUM, 1992
- Levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), 1994
- Propuesta de reforma por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) 1996
- Reformas a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 constitucionales, 2001
- Reforma constitucional sobre derechos humanos, CPEUM, 2011

Después de dos décadas de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar Chiapas, en octubre de 2015 el TEPJF reconoció el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la representación electoral y a la consulta previa en materia electoral<sup>347</sup>. En el estudio de Wright et al. se presenta el análisis de tres casos sobre conflictos electorales suscitados en diferentes entidades federativas: Cherán, Michoacán (SUP-JDC-9167/2011); San Luis Acatlán, Guerrero

343 *Ídem*, artículo IV.

344 Rangel González, Raúl, *Democracia indígena en contextos multiculturales*, México, IEEM, 2018, p. 108.

345 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, CNDH, 2015.

346 Wright, Claire, et al., *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas*, Serie Política Electoral Incluyente núm. 5, México, IEEM, 2018.

347 Jurisprudencia 37/2015, Tribunal Electoral de la Federación, 28/10/2015, Sala Superior, R.D.C. y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, Jurisprudencia 37/2015.

(SUP-JDC-1740/2012) y Santiago Jamiltepec, Oaxaca (SUP-RAP-677/2015): “En Cherán y en San Luis Acatlán se buscó reinstituir un régimen de usos y costumbres a partir del establecimiento de autodefensas y policías comunitarias, respectivamente; mientras que en Santiago Jamiltepec el objetivo era cuestionar una redistribución territorial que cambiaba de distrito al municipio, con lo cual se desintegraba una comunidad indígena”<sup>348</sup>. En los tres casos de conflictos electorales las sentencias fueron resueltas a favor de estas comunidades en los siguientes términos:

CONSULTA PREVIA A  
COMUNIDADES INDÍGENAS.  
DEBE REALIZARSE  
POR AUTORIDADES  
ADMINISTRATIVAS  
ELECTORALES DE CUALQUIER  
ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO  
EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES  
DE AFECTAR SUS DERECHOS.--

De la interpretación de los artículos 1.º y 2.º Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y T. en Países Independientes, se advierte que

la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, 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. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente...<sup>349</sup>.

Las consultas ciudadanas a las comunidades indígenas han sido incorporadas en las legislaciones de las entidades federativas. En la Tabla 18 se aprecia el estatus normativo hasta 2018 que los autores referidos dividen en cinco grupos conforme el reconocimiento de este ejercicio de democracia participativa.

348 *Ídem*, p. 16.  
349 *Ibidem*.

Tabla 18

**Reconocimiento legislativo estatal del derecho a la consulta Previa de los pueblos indígenas**

| Grado de reconocimiento de la consulta                                    | Estado                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley de consulta                                                           | Durango, San Luis Potosí                                                                                                                                   |
| Constitución o ley de derechos indígenas con amplia referencia a consulta | Campeche, Chihuahua, Colima, CDMX, Edomex, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz |
| Constitución o ley en que se reconoce la consulta en planes de desarrollo | Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Querétaro, Quintana Roo                                                                                              |
| Constitución o ley en que se reconoce la consulta en un caso muy puntual  | Chiapas, Nayarit, Yucatán                                                                                                                                  |
| Ni en la Constitución ni en la ley se hace referencia a la consulta       | Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas, Zacatecas                                                                                       |

Fuente: Wright, Claire, et al., *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas...*, op. cit. p. 71.

En México, con relación al marco normativo en materia indígena existe legislación federal y legislación en cada entidad federativa. A dicho marco se suman los instrumentos internacionales (ya referidos en el primer capítulo) relacionados con los derechos humanos de forma general.

Las legislaciones estatales deben estar en concordancia con la normatividad federal. Conforme a las características propias de cada estado, territorio, población, usos y costumbres, lenguas y cultura, algunos estados tienen más de una legislación, por ejemplo: Oaxaca, con numerosa población indígena tiene cinco leyes que regulan sistemas

electorales indígenas, consultas ciudadanas, comunidades afromexicanas y lenguas mixteca y zapoteca. En el Anexo 1 (Marco normativo estatal comunidades y pueblos indígenas) se desglosa por cada entidad federativa la legislación vigente para el derecho indígena.

Mientras que a nivel federal están, entre otros ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas

Existen dos momentos importantes en los que se realizaron reformas a la Constitución, los cuales constituyen avances para la protección de los pueblos, personas y comunidades indígenas. El primero fue en 1992 con la reforma al artículo 4.<sup>º</sup> que reconoce a la nación como pluricultural, sustentada en pueblos indígenas, se protegen las costumbres, organización social, lenguas, cultura y acceso a la jurisdicción del Estado, aunque se limita solo a los juicios agrarios<sup>350</sup>. El segundo recae en la reforma constitucional de 2001 (artículo 2.<sup>º</sup>) en materia indígena que reafirma en primer término la pluriculturalidad de la nación sustentada en los pueblos indígenas, incorpora a las personas afromexicanas, la conciencia de identidad, libertad y autonomía para autogobernarse, respeto a su cultura y formas de tenencia de la tierra, impulso al desarrollo, educación, servicios, entre otros temas de significativa relevancia<sup>351</sup>.

La reforma a este artículo 2.<sup>º</sup> indica que las constituciones y leyes de las entidades federativas son de orden público y de interés social, de ahí su obligatoriedad y observan-

cia por parte de las autoridades estatales y municipales (Anexo 1).

La reforma constitucional de 2001 ha sido una de las más importantes en materia indígena, lo que justifica la pertinencia de ampliar el contexto de su aprobación. Los acontecimientos mencionados líneas arriba: levantamiento del EZLN de 1994 y la propuesta de reforma por la COCOPA de 1996, mostraron la urgencia de reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, dicha reforma suscitó entre las fuerzas políticas del país discrepancias entre los temas de la iniciativa que fueron sujetos de debate en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Gimete-Welsh<sup>352</sup> identifica los siguientes temas de controversia:

- Libre determinación
- Definición de autonomía
- Oposición entre interés público y derecho público
- Tenencia de la tierra
- Determinación del presupuesto por autoridades municipales
- Integración de las comunidades mediante la creación de vías de comunicación y telecomunicaciones
- Asociación de las comunidades dentro del ámbito municipal

350 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma al primer párrafo del artículo 4.<sup>º</sup>, Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

351 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas al artículo 2.<sup>º</sup>, Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001. Este artículo ha tenido posteriores reformas: aplicación de sus propios sistemas normativos en conflictos internos, DOF 29 de enero de 2016; protección de migrantes indígenas, mujeres y menores, DOF 29 de enero de 2016; intérpretes y defensores ante juicios en su propia lengua, DOF 29 de enero de 2016; modalidades de tenencia de la tierra, DOF 6 de junio de 2019.

352 Gimete-Welsh, Adrián S., *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura a propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas*, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, UAM-I, M.A. Porrúa, 2010, p. 353.

- Criterios para la creación de los distritos electorales uninominales indígenas
- Adecuación de las reformas constitucionales por parte de las entidades federativas

En las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y del Senado de la República no se lograron consensos para incorporar todos

los temas, debido a los enfrentamientos entre las distintas posturas políticas. En la Tabla 19 se aprecian, de acuerdo con el análisis realizado por Gimete-Welsh, las posiciones de los grupos parlamentarios (solo Cámara de Diputados).

Tabla 19

***Estructuras argumentativas. Debate sobre Ley Indígena***

| Proponentes                                          | Oponentes                                             |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Derecho jurídico positivo.                           | Derecho jurídico plural.                              |
| Fragmentación de los pueblos indígenas.              | Integración de los pueblos indígenas.                 |
| Autonomía restringida.                               | Autonomía ampliada.                                   |
| Territorio acotado.                                  | Territorio no acotado.                                |
| Modelo de representación: ausencia del representado. | Modelo de representación: presencia del representado. |
| Representación acotada.                              | Representación no acotada.                            |
| Tipo de representación: formal y sustantiva.         | Modelo de representación: delegativa y sustantiva.    |
| Entidades de interés público.                        | Entidades de derecho público.                         |

Fuente: Gimete-Welsh, Adrián S., *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura a propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas...*, op. cit. p. 357.

El resultado de la votación fue favorable para el grupo de legisladores proponentes con 385 votos a favor contra 60 de los le-

gisladores oponentes y dos abstenciones. La minuta fue turnada al ejecutivo federal para sus efectos constitucionales<sup>353</sup>.

353 Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1.º, se reforma el artículo 2.º, se deroga el párrafo primero del artículo 4.º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 737, viernes 27 de abril de 2001.

Al analizar las estructuras argumentativas expuestas en la Tabla 19, se observa que las comunidades indígenas quedan sujetas al derecho positivo dominante y sus derechos solo forman parte de un anexo. En la CPEUM se han realizado otras reformas no menos importantes que buscan la integridad, defensa y protección de las PPCIO; por ejemplo, el Artículo 27 constitucional en la Fracción VIII que señala: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

La reforma en materia indígena de 2018 creó la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), misma que abroga a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de 2003,

El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación

de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte<sup>354</sup>.

El INPI surge con tres objetivos: “la implementación de los derechos de los pueblos originarios, impulsar sus procesos de desarrollo integral y sostenible, y fortalecer sus culturas y lenguas...”<sup>355</sup>. Como se ha señalado, en México se reconoce la condición indígena a quien habla una lengua indígena (alrededor de 7 millones de personas) y a quien se autorreconoce como tal (más de 20 millones).

El Instituto creó el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos 2021-2024<sup>356</sup> en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo lo que implica que tiene el apoyo financiero y de estructura del gobierno federal. Algunos otros programas a cargo del INPI son:

- Programa de Derechos Indígenas

354 Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2022, ver artículo 2º.

355 Regino Montes, Adelfo, *Declaraciones en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas*, Naciones Unidas, Nueva York, enero de 2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas.

356 Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos 2021-2024, Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 2021.

- Programa para el fortalecimiento económico de los Pueblos y Comunidades Indígenas
- Programa de Infraestructura Indígena
- Programa de Apoyo a la Educación Indígena

El INPI tiene como máximo órgano a la Junta de Gobierno, integrada por el Ejecutivo federal, el titular del Instituto, representantes de las secretarías de Estado y de los pueblos indígenas. Toda la estructura constitucional y legal sobre la que se reconocen derechos y prerrogativas de las comunidades indígenas y afroamericanas permiten no solo la defensa de los derechos humanos, también el ejercicio de sus derechos políticos. Ahora aportamos algunos datos de carácter histórico que explican el tema de la representación en la antigüedad y el carácter diferenciado con que se catalogó a las personas indígenas.

Pero como se indicó previamente, a pesar de que lo indígena cobró vital importancia en el discurso político, los datos muestran que el abandono, la injusticia, la pobreza y marginación fueron determinantes de la disminución de componente poblacional de este sector en todos los lugares donde tienen asentamiento los pueblos originarios, algunos de los cuales lamentablemente fueron desapareciendo. La disminución de las

personas indígenas en cada censo, como se mostró antes, así como la reducción de quienes hablan lenguas indígenas, es preocupante y contrasta con la postura oficial de cada gobierno que plantea su protección. Esto evidencia la incongruencia de las políticas y programas orientados a conservar este tesoro cultural que ha sido tan menospreciado, pues al imponer el español como lengua oficial, prácticamente se negó el reconocimiento de las otras lenguas preservadas durante siglos, algunas de las cuales están en riesgo de extinción por la inadecuada aplicación de las leyes a nivel nacional y estatal.

Esto significa que las políticas y programas en materia indígena son cuestionables, pues de manera semejante a la reducción continua de personas indígenas, así como de sus lenguas originarias, está el descenso en la práctica de sus usos y costumbres y la pérdida de sus tierras, territorios y recursos<sup>357</sup>. Hay que tomar en cuenta que la óptica de los proyectos políticos presidenciales durante casi tres cuartas partes del siglo XX apuntó hacia una idea integracionista de la sociedad mexicana, lo que repercutió en grandes desventajas para la población indígena, pues al verlos como iguales prácticamente se ignoraron sus necesidades, así como la pobre-

---

357 En el siglo XIX y en el XX se sumaron a diversos movimientos, empezando por el revolucionario para luchar por sus demandas sociales, entre ellas la del reparto agrario. El Plan de Ayala, bandera del general Zapata, recogía cabalmente sus peticiones, como producto de la revolución constitucionalista el 6 de enero de 1915 se expidió la Ley Agraria, lo que marcó el inicio del reparto de la tierra, dos años después la Constitución de 1917 en el artículo 27 reconocía la disolución de los latifundios, la pequeña propiedad rural y la explotación colectiva de la tierra, entre otras cuestiones, no obstante, la pérdida de sus territorios no se detuvo.

za y la marginación de que han sido objeto y, desde luego, sus demandas de justicia.

Es a partir de la década de los setenta cuando se asume otra perspectiva con sentido asistencialista hacia el sector indígena; además, a partir de esta etapa los partidos integran a sus documentos básicos, estatutos y programas de acción diversos lineamientos. Algunos aspectos que les favorecen y han sido establecidos por las fuerzas políticas son:

- Impulso de la participación ciudadana expresada en la diversidad social; la acción política de los pueblos y comunidades indígenas fortalece al Estado Mexicano; creación de la Secretaría de Acción Indígena; selección de candidatos que representen a pueblos indígenas; defensa y promoción de los derechos legítimos de los pueblos indígenas (PRI);
- Para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) la nación mexicana es multicultural y multiétnica; se debe garantizar la participación y representación de personas indígenas;
- Sin la participación del sector indígena, entre otros sectores, no se puede transformar al país (PT);
- Movimiento Ciudadano (MC) es una fuerza política que pondera el rechazo al etnocidio y apoya al desarrollo político del sector indígena;
- Desde el enfoque del Partido Verde Ecológico de México (PVEM) las culturas son de gran valor para el país;

- El Partido Nueva Alianza (PANAL) resalta la importancia de resolver a través de la gestión, las necesidades y causas de los sectores sociales, entre ellos, las personas indígenas;
- Participación indígena debido al carácter incluyente del partido, solidarios con las luchas de los sectores excluidos, entre ellos los indígenas; creación de condiciones democráticas de igualdad y equidad para pueblos originarios<sup>358</sup>.

Esto nos da la pauta para retomar el tema de las acciones afirmativas creadas para facilitar el ejercicio de los derechos humanos de los grupos marginados y excluidos.

### ***3.5 Acciones afirmativas y legislación en materia indígena en México***

Las acciones afirmativas tienen sentido en una colectividad, es decir, su origen e implicaciones se dirigen a grupos de personas excluidas y discriminadas que, a través de demandas expresas de sus derechos, han logrado el reconocimiento. En México varias legislaciones nacionales e internacionales promueven las acciones afirmativas, entre ellas:

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero.
- 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, párrafo 1, y 24.

---

358 Singer Sochet, Martha, *Justicia electoral México, participación y representación Indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 37-40.

- 3) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 1 y 4, párrafo 1.
- 4) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículos 1, 2, 4 y 5, Fracción I.
- 5) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículos 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, Fracción I.
- 6) Corte Interamericana de Derechos Humanos, criterios sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos Castañeda Gutman vs. México; y De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.

En el apartado anterior se expuso el tema de la ciudadanía y la ciudadanía diferenciada (indígena), relativa a los derechos diferenciados para determinados grupos vulnerables. En México: “El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa”.<sup>359</sup> Arlettaz, al seguir a Kymlicka, retoma la importancia de la cultura, justifica el otorgamiento de derechos diferenciados como la

búsqueda de la igualdad real y no estrictamente formal:

la pertenencia a una comunidad particular es necesaria para la autonomía del sujeto, es decir, para que este pueda formar su propia concepción de la *vida buena*... Pero para que exista igualdad real entre las diferentes comunidades, es necesario garantizar derechos especiales a quienes se encuentran en una situación de desventaja. Por ello, los derechos de las minorías no tienden a crear desigualdades, sino al contrario, a eliminarlas<sup>360</sup>.

Este preámbulo justifica la necesidad de implementar acciones afirmativas que garanticen el ejercicio de los derechos que establece la normatividad, como describe la CPEUM:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar

359 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4º, párrafo 11º.

360 Arlettaz, Fernando, “Dos modelos frente a la diversidad cultural: igualitarismo formal y ciudadanía diferenciada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, [s.l.], año LIX, núm. 221, mayo-agosto 2014, pp. 2017-2018.

los derechos y libertades de las personas<sup>361</sup>.

Es un texto que ha sido reformado en 2001, 2006 y 2011, en respuesta del Estado mexicano a exigencias y demandas de grupos vulnerables en ámbitos internacionales, nacionales y regionales. En la reforma de 2001 se reconocen todas las formas de discriminación. En 2003 se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, legislación que tuvo la necesidad de materializarse a través de la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en 2003<sup>362</sup>. A este organismo descentralizado se le dotó de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios para cumplir con sus atribuciones.

La discriminación ha sido motivo potencial para el impulso de las acciones afirmativas; los autores a pesar de sus diferencias conceptuales retoman la discriminación también en sentido positivo como principio de no discriminación. El Artículo 4.º Fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación amplía y complementa el artículo 1 de la CPEUM, enfatiza que la discriminación puede ser en razón de la cultura, el origen étnico, color de piel, lengua, idioma o segregación racial. El Artículo 5.º afirma que las acciones afirmati-

vas no serán consideradas discriminatorias, al promover la igualdad de oportunidades siempre y cuando se sustenten en criterios razonables, proporcionales y objetivos. Describiremos algunos contenidos del artículo 15 de la mencionada Ley:

Artículo 15 séptimus.- Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 15 octavus.- ... Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes,

---

361 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 1, párr. cuarto. Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011 y Art. reformado DOF 14-08-2001.

362 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación..., *op. cit.* Artículo 16.

personas con discapacidad y  
personas adultas mayores<sup>363</sup>.

El Estado mexicano a través del Consejo, tiene el deber de: “Promover en las instituciones públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil la aplicación de acciones afirmativas, buenas prácticas y experiencias exitosas en materia de no discriminación<sup>364</sup>. A continuación, abordaremos resoluciones de los órganos jurisdiccionales que también han contribuido a mejorar las condiciones de las PPCIO.

### ***3.6 Jurisprudencia y sentencias del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación***

Existen diferentes instancias a las que pueden recurrir los grupos vulnerables, entre ellos, las personas, pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos cuando sus derechos humanos no son respetados. Así, se expuso en el capítulo 1 que la defensa de los derechos humanos es deber del Estado, de ahí que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales han reconocido que los pueblos y comunidades indígenas están organizados de acuerdo con sus propios criterios y características. En este contexto, tenemos que:

Por sistemas normativos indígenas se entiende el conjunto de prácticas reiterativas y vigentes, las cuales se adoptan como normas dentro de la comunidad; es decir, son aplicables a los individuos que integran y conforman la comunidad, a fin de reglamentar sus relaciones sociales, políticas, económicas y de otra índole, como la regulación de los acuerdos adoptados entre particulares, entre estos últimos y la autoridad comunitaria o entre la autoridad comunitaria y terceros ajenos a la comunidad, cuya fuerza vinculante reposa en la voluntad, la reciprocidad y la conciencia de identidad de los que integran la comunidad. Sin embargo, si existe alguna inconformidad respecto a la aplicación de los principios de los sistemas normativos indígenas, la ciudadanía indígena, de forma individual o colectiva, puede recurrir a las instituciones del Estado<sup>365</sup>.

Efectivamente, las instituciones del Estado pueden, bajo anuencia de las comunidades indígenas, tomar acciones que coadyuven a su desarrollo, incidir en las políticas públicas o en la solución de problemas o conflic-

---

363 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, *op. cit.*, artículo adicionado el 20 de marzo de 2014.

364 *Ídem*, Artículo 20, Fracción XXXV.

365 Rangel González, Raúl, *Democracia indígena en contextos multiculturales...* *op. cit.*, p. 113.

tos, conforme a los marcos normativos vigentes. La investigación de Santiago afirma que, en México, a pesar de la amplia población indígena del país, esta es históricamente discriminada. Hasta 2011 existía un solo registro en la SCJN de acciones afirmativas en favor de grupos indígenas. El autor explicó que es por la falta de instrumentos legales para su implementación, referente al sistema de porcentajes de participación para el registro de candidatos de un solo género a cargos de representación popular<sup>366</sup>.

Gradualmente, las acciones afirmativas fueron formando parte del discurso público, si bien no se enfocaron en el desarrollo y progreso de los pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos, sí en los derechos político-electorales, tal como el caso de Ayutla de los Libres, Guerrero, referido anteriormente (Tesis XI/2013 y Tesis XII/2013 del TEPJF) para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, bajo su propio sistema normativo. En otro caso similar el TEPJF precisa que:

las acciones afirmativas constituyen  
una medida compensatoria para

situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales<sup>367</sup>.

Las acciones afirmativas son acciones jurídico-políticas para dar posibles soluciones sobre situaciones que afectan los derechos de las personas y grupos vulnerables. Ahora bien, las acciones afirmativas tienen ciertas características que deben cumplirse, tal como lo indica la jurisprudencia 30/2014 del TEPJF, por tanto, deben ser,

... temporales porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por

366 Tesis P/J 58/2005, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, núm. XXII, julio de 2025, p. 786. Materia: constitucional. La tesis señala que la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electoral del Estado de Coahuila en sus artículos 20, 21 y 26 al establecer un porcentaje máximo de participación en el registro de candidatos de un solo género no contraviene el principio de igualdad. Ver: Santiago Juárez, Mario, "Igualdad y acciones afirmativas en el ámbito de la educación a favor de indígenas en México", en: Santiago Juárez, Mario (coord.), *Acciones afirmativas*, México, CONAPRED, 2011, p. 208.

367 Jurisprudencia 30/2014, "Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 7, núm. 15, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 11 y 12.

conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado<sup>368</sup>.

En materia indígena se exige que todos los partidos políticos nacionales postulen como candidatos a diputados federales: en 13 distritos uninominales por el principio de mayoría relativa, únicamente a personas indígenas. Esto conforme a la sentencia de 2017 del TEPJF de conformidad con la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano<sup>369</sup>.

Hay sentencias de la SCJN que aluden a la omisión de los partidos políticos (nacionales o locales) de realizar consultas previas a

los pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos; entre ellos, en 2022, en el estado de Coahuila se reformaron disposiciones de la legislación electoral local, sin realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, lo que implicó la afectación a sus derechos. Otro caso es el del estado de Nuevo León, relativo al registro de fórmulas de candidaturas a diputaciones integradas por personas que se auto adscriben como indígenas, sin hacer una consulta previa, lo que restringía sus derechos y limitaba el principio de igualdad<sup>370</sup>.

Los casos sobre la omisión de la consulta previa e informada a pueblos y comunidades indígenas y los temas político-electorales son los que prevalecen en la SCJN. En la Tabla 20 se describen otras sentencias en materia indígena,

---

368 *Ídem*.

369 Sánchez de Tagle, Gonzalo, "Acción afirmativa indígena. Entre la libertad de elección y el derecho de participación indígena", *Justicia en una democracia constitucional*, México, TEPJF, 2020, pp. 81-103. Expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 14 de diciembre de 2017.

370 Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas; y Acciones de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas. Ambas en: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sentencias relevantes en materia de Derechos Humanos: Personas, pueblos y comunidades indígenas. [consulta: 30 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>

Tabla 20

*Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre personas, pueblos y comunidades indígenas*

| Tema                                                                    | Datos de la sentencia                   |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Derecho a la igualdad                                                   | Amparo en Revisión 169/2021             |
| Derecho de acceso a la justicia y usos y costumbres                     | Amparo en Revisión 202/2021             |
| Derecho de acceso a la información en materia de salud reproductiva     | Acción de inconstitucionalidad 109/2020 |
| Derecho a una consulta previa y derecho a un medio ambiente sano        | Amparo en Revisión 498/2021             |
| Derechos de libre circulación y tránsito dentro del territorio nacional | Amparo en Revisión 275/2019             |
| Derecho a la educación                                                  | Acción de Inconstitucionalidad 109/2021 |

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Sentencias relevantes en materia de Derechos Humanos: Personas, pueblos y comunidades indígenas*. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>

En esta perspectiva de las acciones afirmativas y la justicia, en general para la ciudadanía y para los derechos de los pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos, la SCJN afirma que debido a los nuevos retos de los temas y conflictos ha recurrido a los avances tecnológicos y científicos que en algunas ocasiones no se han previsto por los jueces constitucionales y la legislación.

Entre los temas complejos que señala la SCJN están,

- Justicia intercultural (derecho de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas)
- Impactos potenciales del glifosato
- Impactos ambientales de proyectos de desarrollo
- Propiedad originaria y prueba pericial antropológica<sup>371</sup>

Ciertamente, los temas y conflictos enlistados exigen respuestas constitucionales, así como la preparación para “evaluar si una política pública que limita la esfera jurídica de los derechos se justifica empíricamente”<sup>372</sup>, particularmente, si se enfocan en los pueblos, comunidades indígenas y grupos

371 Ídem.

372 Ibidem.

afromexicanos. El énfasis de la SCJN en las sentencias conduce al siguiente tema:

### *Acciones afirmativas indígenas y políticas públicas incluyentes*

Para que las acciones afirmativas conduzcan a prácticas exitosas y positivas, los pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos deben participar en la toma de decisiones que afecten a sus comunidades, así como en la elaboración de políticas públicas y programas orientados a compensar situaciones y conflictos derivados de la injusticia, desventaja o discriminación. Por lo tanto, ejercicios inclusivos de democracia participativa incidirán en las políticas públicas y permitirían la construcción de consensos a través del diálogo en las asambleas comunitarias, u otra modalidad de participación, verbigracia las encuestas a mano alzada, lo que fortalece la democracia participativa,

... la identificación, diseño, implementación y vigilancia de las políticas públicas (debe contar) con espacios, oportunidades y condiciones para la efectiva participación de los y

las ciudadanas... (para) que, en los casos calificados y definidos, la ciudadanía pueda ser consultada de manera directa y sus opiniones sean vinculantes. Desde esta perspectiva, se propone una complementariedad entre la democracia representativa, la democracia participativa y las prácticas concretas de democracia directa<sup>373</sup>.

La teoría de políticas públicas resalta el establecimiento de estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos para,

... la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados<sup>374</sup>.

Por tanto, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas precisa el apoyo de programas, estrategias y proyectos que favorezcan la participación comunitaria en las políticas públicas, como describe la Tabla 21.

---

373 Sol Arriaza, Ricardo, *El desafío de la participación ciudadana...*, op. cit., p. 26.

374 *El marco teórico - conceptual de la evaluación de las políticas públicas*, México, Cámara de Diputados, Centro de Investigación y Análisis. [consulta: 28 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>.

Tabla 21

*Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas Políticas Públicas y Acciones Afirmativas*

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 4.º Fracción I     | Definir los lineamientos normativos que permitan conducir y orientar las políticas públicas relativas a los pueblos indígenas y afromexicano en el marco de la Administración Pública Federal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Artículo 4.º Fracción V     | Realizar acciones para el diseño y la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano:<br>a) De colaboración y coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;<br>b) De coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;<br>c) De diálogo, coordinación y participación con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y<br>d) De concertación con los sectores social y privado, así como con organismos internacionales;                                                                                                                                        |
| Artículo 4.º Fracción XII   | Promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos del pueblo afromexicano y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Artículo 4.º Fracción XVIII | Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y hacer recomendaciones para garantizar el reconocimiento, protección e implementación de los derechos, así como para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de dichos pueblos;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Artículo 4.º Fracción XL    | Emprender programas, proyectos y acciones para el rescate, conservación, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del país, en coordinación con las instancias competentes; y promover las acciones afirmativas necesarias para que estas garanticen los servicios de traducción e interpretación que permita a la población indígena el ejercicio efectivo de sus derechos...                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Artículo 27                 | El Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en adelante Mecanismo, es la instancia de formulación y coordinación de las políticas públicas transversales para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas, así como de su desarrollo integral, intercultural y sostenible. Tendrá por objeto proponer, definir y supervisar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones institucionales e interinstitucionales, con pertinencia social, económica, cultural y lingüística... para la implementación y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos y su desarrollo integral, intercultural y sostenible. |

Fuente: Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2022.

En concordancia con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el capítulo IV relacionado con las medidas de inclusión y acciones afirmativas para la implementación de las políticas públicas, estipula:

Cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación.

La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales<sup>375</sup>.

La interpretación del articulado, así como el vínculo entre las acciones afirmativas y la implementación de las políticas públicas evidencia que se trata de políticas públi-

cas incluyentes, que en un amplio sentido tienen dos dimensiones complementarias. En primer término, considerar el reconocimiento legal y constitucional de las acciones afirmativas y su papel primordial para aperturar espacios públicos y democráticos para las personas, pueblos, comunidades indígenas y grupos afromexicanos del país que han sufrido discriminación y exclusión social. En segundo término, las consideraciones legislativas en materia de políticas públicas han abierto espacios de democracia participativa y democracia deliberativa para que los grupos vulnerables participen en diversos temas/problemas de sus comunidades, tales como equidad de género, derechos político-electorales, pobreza, servicios básicos, medio ambiente, presupuesto participativo, desarrollo comunitario, tradiciones, usos y costumbres, etc..

Las políticas públicas incluyentes también han sido partícipes del reconocimiento de representantes elegidos en las comunidades, así como de sus instituciones, marcos normativos internos y programas que las propias comunidades generan. El estímulo a la participación ciudadana de las PPCIO y los grupos afromexicanos tiene mayor importancia al influir en la toma de decisiones que se transforman en políticas públicas, proceso que conlleva desde su elaboración hasta sus resultados y evaluación<sup>376</sup>, lo que

375 Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ..., *op. cit.* Artículo 15 Bis.

376 Edgerton, J., *et al.*, *Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza* [en línea], Washington: Banco

resalta la rendición de cuentas en beneficio de las poblaciones.

Vista la importancia de las acciones afirmativas en materia indígena y de las políticas públicas incluyentes como mecanismos que posibilitan la participación de las PPCIO y los grupos afromexicanos en la vida democrática del país, se describirá lo que ha ocurrido en la práctica con las medidas creadas para favorecer la representación indígena.

### ***3.7 Sistema electoral y población indígena en Puebla***

Hemos visto que en los siglos XIX, XX y XXI se avanzó gradualmente en el diseño de diversos instrumentos que favorecen a las PPCIO. La alternancia en el 2000 daba la oportunidad a un partido con una ideología distinta para hacer realidad las demandas de las PPCIO, pero podría decirse que la respuesta gubernamental de Fox al conflicto chiapaneco, el Plan Puebla-Panamá y el Programa Nacional para los Pueblos Indígenas 2001-2006 definieron la postura *neoindigenista*<sup>377</sup> en el marco de un proyecto neoliberal que claramente atentaba contra los derechos humanos de este sector, pues en lugar de mejorar su situación, comenzaron a perder, de forma más acelerada, sus tierras,

territorios y recursos naturales o, en el menor de los casos, a entablarse en una lucha continua para defenderlos.

Puede acentuarse que aun cuando los lineamientos en materia de representación política se han modificado paulatinamente para ampliar el acceso de sectores tradicionalmente excluidos: personas con discapacidad, indígenas, migrantes y personas que residen en países extranjeros, afromexicanos o de diversidad sexual, tal como ocurrió en el proceso electoral 2020-2021, la experiencia y los resultados muestran que una representación congruente es más complicada de lo que parece.

Para este cometido se sintetizan preceptos nodales del diseño institucional en materia de pueblos, personas indígenas y representación política (indicados ampliamente en el capítulo 1.º, con la idea de contrastarlos con la realidad enfrentada por estas personas o grupos. La Tabla 22 presenta contenidos normativos (ámbito internacional, nacional y estatal) relacionados, directa o indirectamente con la representación y sus diferentes tipos, para lo cual se tomó información de cuatro instrumentos: el Pacto internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración de Naciones Unidas

---

Mundial, abril de 2000, [consulta: 26 de mayo de 2023]. Disponible en: <http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>

377 Véase el trabajo de Gutiérrez Chong, Natividad, “Mercadotecnia en el “indigenismo” de Vicente Fox”, en: Hernández, Rosalva Aída, *et. al* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados/Porrúa, 2004, pp. 27-52.

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Indígenas y Constitución Política del Estado la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Libre y Soberano de Puebla.

Tabla 22

*Los derechos de los pueblos originarios y personas indígenas en materia de representación*

| Legislación                                                                       | Referencia            | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pacto internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales              | Artículo 1 Parte I    | Derecho de los pueblos a la libre determinación: libre establecimiento de su condición política, desarrollo económico, social y cultural. Disposición libre de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de obligaciones derivadas de la cooperación económica internacional y del derecho internacional. No se privará a un pueblo de sus medios de subsistencia. |
|                                                                                   | Artículo 3            | Compromiso de garantizar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales.                                                                                                                                                                                                                                |
| Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas/DNUDPI | Artículo 3            | Tienen derecho a la libre determinación. Esto implica que pueden determinar libremente su condición política y buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural.                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                   | Artículo 4            | En ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía, al autogobierno en cuestiones de sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.                                                                                                                                                |
|                                                                                   | Artículo 5            | Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.                                                                                       |
|                                                                                   | Artículo 18           | Derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en cuestiones que afecten sus derechos, por medio de representantes elegidos por ellos, conforme a sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones tomadoras de decisiones.                                                                            |
|                                                                                   | Artículo 20 Párrafo 1 | Tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas, instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.                                                                                                 |

| Legislación                                                                       | Referencia               | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas/DNUDPI | Artículo 23              | Derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo. Su derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda, económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                   | Artículo 30              | Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares, para ello recurrirán a sus instituciones representativas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                   | Artículo 32<br>Párrafo 2 | Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados a través de sus propias instituciones representativas para obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y recursos, o cuando se pretenda utilizar o explotar recursos minerales, hídricos o de otro tipo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                                                                   | Artículo 33<br>Párrafo 2 | Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                   | Artículo 34              | Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales (...) y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de DH.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                   | Artículo 41              | Se establecerán los medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les concierne.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas                               | Artículo 3°              | “Se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público”. Los pueblos indígenas y afromexicanos, en ejercicio de su libre determinación tendrán derecho de auto identificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historia, identidad y cosmovisión.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                   | Artículo 4.°             | <p>El Instituto tendrá las siguientes funciones y atribuciones</p> <p>II. Aprobar y participar (...) en la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con relación a los pueblos indígenas y afromexicano, garantizando la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social, cultural, política, lingüística y de género;</p> <p>XI. Promover e impulsar (...) la participación y representación política de los pueblos indígenas y afromexicano (...), así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales;</p> |

| Legislación                                         | Referencia   | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas | Artículo 4.º | XXXVIII. Promover y adoptar las medidas, en conjunto con los pueblos indígenas y afroamericano, para la preservación, protección, revitalización y transmisión a las futuras generaciones de su patrimonio cultural, material e inmaterial; sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales, así como, todos los elementos que constituyan la cultura e identidad de dichos pueblos                                                                                                                  |
|                                                     |              | XLI. Coordinar con las instancias correspondientes, el reconocimiento y la implementación de la educación indígena en todos sus tipos y niveles                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                     | Artículo 18  | El Instituto contará con un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, integrado por: representantes de los pueblos indígenas y afroamericanos, conforme a las disposiciones aplicables derivadas del Artículo 2o. de la CPEUM. Para garantizar la participación de estos pueblos se atenderá a los criterios de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüísticos, distribución geográfica y demográfica. Asimismo, se promoverá la participación igualitaria de las mujeres indígenas; |

| Legislación                                                 | Referencia                 | Contenido                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla | Artículo 13 <sup>378</sup> | Párrafo 1. El Estado de Puebla tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas Nahuas, Totonacas o Tutunakuj, Mixtecas o Nuu Savi, Tepehuas o Hamasipini, Otomíes o Hñähñü, Popolocas o N'guiva y Mazatecas o Ha shuta enima, los cuales se asentaron en el territorio que actualmente ocupa la entidad desde la época precolombina y conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, que les son propias.                                                                                                                                                                                                                |
|                                                             |                            | Párrafo 2 <sup>379</sup> . El Estado reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                             |                            | Párrafo 3. Identidad indígena: criterio fundamental para la libre determinación.<br>I. Pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación (...) para: a) Determinar y desarrollar sus formas internas de organización social, cultural, política y económica;<br>b) Hacer la elección o designación de sus autoridades tradicionales e internas de convivencia y de organización social, económica, cultural y política, aplicando sus sistemas normativos con respeto al pacto federal y la soberanía del Estado.<br>c) Aplicar sus propios sistemas normativos en sus conflictos internos,<br>d) Elegir representantes en los ayuntamientos, de acuerdo con la paridad de género. <sup>380</sup> |
|                                                             |                            | II. La ley establece procedimientos que garanticen a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, el acceso efectivo a la jurisdicción o protección jurídica que el Estado brinda a todos debe asegurarse que se respete su derecho a contar durante todo procedimiento con asistencia de un intérprete y un defensor que conozca su lengua y cultura.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                             |                            | III. El Estado y los municipios deben combatir cualquier práctica discriminatoria e impulsar el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, mediante instituciones y políticas diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, teniendo las siguientes obligaciones:<br>c) Promover la educación bilingüe, intercultural, laica;<br>f) Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los planes estatal y municipales de desarrollo.                                                                                                                                           |

378 Reformado el 10 de diciembre de 2004

379 Adicionado el 5 de enero de 2011.

380 Añadido el 29 de julio de 2020.

| Legislación | Referencia | Contenido                                                                                                                                    |
|-------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             |            | V. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán organizarse, coordinarse y asociarse de acuerdo con los criterios legales. |

*Fuente: Elaboración propia.*

El PIDESC establece, por un lado, el derecho de los pueblos a la libre determinación y, por otro, el libre establecimiento de su condición política lo que determina la posibilidad de decidir quiénes pueden ser y bajo qué condiciones pueden designar a sus representantes para cualquier efecto (ver Tabla 22).

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también retoma su derecho a la libre determinación, lo que posibilita que puedan decidir sobre su condición política. También señala su derecho a la autonomía o al autogobierno, a participar en la vida política, su derecho a participar en las decisiones a través de sus representantes, su derecho a ser consultados, por lo que el Estado debe recurrir a sus instituciones representativas; aunado a ello, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir la integración de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos basados en sus sistemas normativos.

Por su parte, la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas señala que entre las funciones del Instituto están garantizar la transversalidad institucional, la interculturalidad y la pertinencia económica, social,

cultural, política, lingüística y de género; impulsar la participación y representación política de los pueblos indígenas y el ejercicio efectivo de su derecho a elegir sus autoridades o representantes. Además, el Instituto cuenta con un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que se integra con representantes de los pueblos indígenas y afromexicano; así, para garantizar su participación se toma como base el criterio de autoadscripción acreditada, representatividad y reconocimiento comunitario, etnolingüístico, distribución geográfica y demográfica. (Ver Tabla 22).

Por lo que respecta a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que los pueblos y comunidades indígenas originarios conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; se reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público; subraya la identidad indígena como criterio fundamental para la libre determinación y desarrollo de sus formas internas de política; para elegir o designar sus autoridades tradicionales conforme a sus sistemas normativos y para elegir sus representantes ante los ayuntamientos (ver Tabla 22). Estos y otros instrumentos ya revisados en los ca-

pítulos 1 y 2 se basan en estos mismos contenidos y constituyen los últimos avances en la materia. Tomando como base estos esquemas normativos que versan sobre la representación política de los pueblos indígenas en la entidad poblana, describiremos el tipo de sistema electoral local, puesto que se trata del ámbito en el que se eligen representantes para una población en específico que tiene asentamiento en esta área geográfica.

### *Sistema electoral y población indígena en Puebla*

En su acepción más simple, un sistema es un conjunto de componentes interconectados que ejercen múltiples acciones. Bertalanffy, desde un enfoque biológico, hizo aportaciones muy importantes a la teoría e identificó varios tipos de sistemas, entre ellos, los abiertos y cerrados, destacó la importancia que la comunicación tiene en los sistemas, la entropía y planteó una propuesta para estudiarlos<sup>381</sup>.

Al tomar como base la teoría de sistemas de Von Bertalanffy, Luhmann, por su parte, entiende que hay cuatro tipos de sistemas: máquinas, organismos, sistemas sociales y sistemas psíquicos; los sistemas sociales

dan lugar a interacciones, organizaciones y sociedades; para el autor es imprescindible establecer claramente la diferencia entre sistema y entorno, además enfatiza que la complejidad es una de sus características. La existencia de sistemas autorreferenciales y autopoieticos está en función del tipo de operación que los sistemas realizan<sup>382</sup>.

Todo sistema comprende un conjunto de subsistemas. En el caso de los sistemas sociales destacan sus subsistemas político, económico y jurídico, entre otros. Cada subsistema representa, en sí, un sistema, verbi gracia, el sistema político da origen al subsistema de gobierno.

A su vez, como componente del sistema político, está el subsistema electoral que determina las reglas para el funcionamiento democrático. Esto se relaciona con el tema de la representación, pues lo que hace posible la elección de los titulares del poder es la existencia del sistema electoral previamente acordado entre los actores políticos. Los sistemas electorales tienen efecto en la representación. De ahí han surgido interesantes estudios que permiten comparar tanto sus orígenes como sus resultados<sup>383</sup>.

---

381 Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*, 7ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

382 Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales, Lineamientos para una teoría general*, 2a edición, Barcelona, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Pontificia Universidad Javeriana, 1998, pp. 24-38.

383 Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE/Fundación Friedrich

Así, a nivel federal se eligen los siguientes cargos:

- a) Presidente de la República: para lo cual la totalidad de la geografía electoral del país se comprende como una circunscripción;
- b) 300 diputados por el principio de mayoría relativa (MR) que aparecen en las boletas conformando una fórmula con propietario y suplente;
- c) 200 diputados electos por el principio de representación proporcional (RP), que aparecen en forma de lista y que se votan en 5 circunscripciones electorales plurinominales, a razón de 40 diputados en cada una de ellas;
- d) 128 senadores que representan a las entidades (2 electos por MR y uno asignado a la primera minoría, en cada entidad. Los otros 32 senadores se eligen por RP, mediante sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional).

En el ámbito local, en el entendido de que los estados tienen autonomía para legislar, existe una composición electoral distinta,

- Se elige gobernador, reconocido como titular del poder Ejecutivo en una sola circuns-

cripción que corresponde a la totalidad del estado;

- El número de legisladores se determina en cada ordenamiento constitucional estatal. En Puebla se eligen 26 diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa;
- 15 diputadas y diputados se eligen por el principio de representación proporcional, aunque son asignados mediante una fórmula para dar presencia a las minorías. Los criterios para designar a los titulares de las curules por el principio de representación proporcional toman como bases:
  - La paridad de género,
  - Para que un partido pueda obtener registro de sus listas de candidatos debe presentar su registro como fuerza política y demostrar que participa con candidatos a diputados por MR en, al menos 2/3 partes de los distritos uninominales;
  - Cualquier partido que haya obtenido por lo menos 3% de la votación total emitida en la elección de representantes legislativos por MR tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de RP;
  - Cuando las dos premisas anteriores son cumplidas por un partido, de forma adicional a las constancias de mayoría relativa que lograron sus candidatos, se le asignará el número de diputados por el principio de representación proporcional conforme a la fórmula, tales asignaciones atenderán al orden de las candidatas y candidatos en las listas, mismas que serán encabezarse en forma alterna por mujeres-hombres;
  - Los límites son que ningún partido tendrá más de 26 diputados por ambos principios (MR y RP); tampoco podrá contar con un número de curules (ambos principios) que representen un porcentaje del total de la le-

---

Naumann, 1999, pp. 29-30.

gislatura superior en ocho puntos a su porcentaje de votación emitida, *con excepción de aquel partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento*<sup>384</sup>.

- En la integración del Congreso, el porcentaje de representación de un partido no puede ser menor al porcentaje de votación que recibió menos ocho puntos porcentuales<sup>385</sup>

Así que el poder legislativo se integra con 41 congresistas en total, quienes tienen en sus

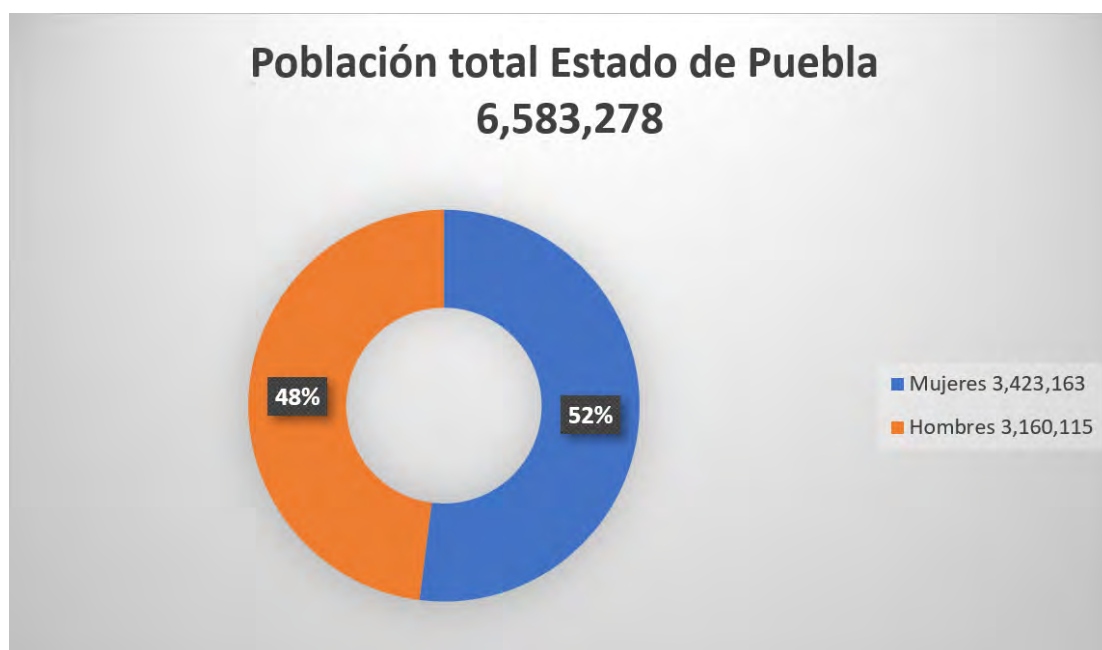
manos la oportunidad de mejorar las condiciones de aquellos a quienes representan. El papel de un o una congresista electo por el principio de mayoría relativa resulta determinante en función de que representa a su distrito y en Puebla hay distritos con alto componente indígena, lo que implica la necesidad de contar con este tipo de representación en el órgano legislativo. La siguiente Figura 21 muestra la composición poblacional en el estado de acuerdo al último censo (2020).

---

384 Artículo 35, CPELSP, 2023.

385 Artículo 35, CPELSP, 2023.

Figura 21  
*Población en la entidad poblana de acuerdo al género*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [consulta: 1 de mayo de 2023]. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default.aspx?tema=me&e=21>

Tal como ocurre en el ámbito nacional, el número de mujeres en la entidad también supera al de los hombres. Del total de esta composición poblacional, el censo 2020 arrojó que 9.35% de los poblanos hablan una o más lenguas indígenas; estos y otros datos se presentan en la siguiente Tabla 23.

Tabla 23  
*Hablantes de lenguas indígenas en la entidad poblana*

|                                       |           |         |
|---------------------------------------|-----------|---------|
| Población total                       | 6,583,278 | 100%    |
| Total de hablantes de lengua indígena | 615,622   | 9.35%   |
| Lenguas indígenas                     | Náhuatl   | 453,162 |
|                                       | Totonaco  | 104,192 |
|                                       | Mazateco  | 18,169  |
|                                       | Popoloca  | 15,723  |

|                   |         |                  |
|-------------------|---------|------------------|
| Lenguas en riesgo | Mixteco | 8,244            |
|                   | Otomí   | 10,192           |
|                   | Tepehua | Alrededor de 600 |

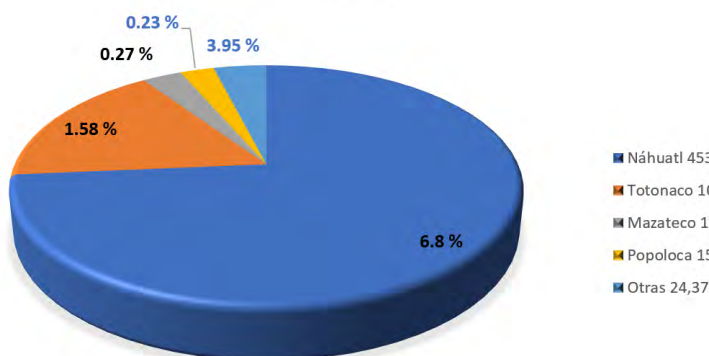
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consulta 1 de agosto de 2023. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default.aspx?tema=me&e=21> e información estadística en la página del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, disponible en: [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/normas/estadisticas\\_otomi.html](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/normas/estadisticas_otomi.html) y Carrizosa, Laura, “El tepehua, lengua originaria con mayor riesgo de desaparecer: Bringas”, *La Jornada de Oriente* [en línea], 9 de agosto, 2023, [consulta: 8 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticias/cultura/tepehua-lengua-originaria-de-puebla-con-mayor-riesgo-de-desaparecer-rafael-bringas/>

El náhuatl es la lengua que más se habla en la entidad, le siguen el totonaco, mazateco y popoloca; nótese que son tres las lenguas que están en riesgo de desaparecer. La más afectada es el tepehua, pues incluso la Tabla 23 describe que hay alrededor de 600 personas, lo cual es muy lamentable y requiere el compromiso por parte del Estado y de las comunidades en donde se habla para establecer medidas idóneas tendientes a evitar su desaparición; de ahí la importancia que

tiene el contar con representantes indígenas en el Congreso, a efecto de que tengan la oportunidad de legislar conforme a las necesidades de las comunidades indígenas (ver Tabla 23).

Son más de 24 000 poblanos y poblanas los que señalaron ser hablantes de mixteco, tepehua, otomí y las variantes de totonaco y náhuatl, como puede observarse en la siguiente Figura 22.

Figura 22  
Número y porcentaje de hablantes de lenguas indígenas en Puebla  
Habla ntes de Lengua Indígena en el Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [consulta: 1 de mayo de 2023]. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default.aspx?tema=me&e=21>

Existen diferencias entre la población que se autodescribe como indígena y quienes hablan una lengua indígena. La siguiente

Tabla 24 hace la descripción de la entidad poblana.

Tabla 24

**Número de personas indígenas en Puebla de acuerdo con los censos del INEGI (2000-2020)**

| Año                 | Población total en el Estado de Puebla | Porcentaje de población indígena en Puebla | Número de personas indígenas <sup>386</sup> | Porcentaje de hablantes de lengua indígena | Número de hablantes de lengua indígena (mayores de 5 años) | Número de hablantes de lengua indígena (mayores de 3 años) <sup>387</sup> | Porcentaje de habitantes que auto adscriben como indígenas | Número de habitantes que se auto adscriben como indígenas | Número de habitantes que se auto adscriben como afrodescendientes <sup>388</sup> |
|---------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| 2000                | 5,076,686                              |                                            |                                             | 13 %                                       | 565,509                                                    |                                                                           |                                                            |                                                           |                                                                                  |
| 2005                | 5,383,000                              |                                            |                                             |                                            | 548 723                                                    |                                                                           |                                                            |                                                           |                                                                                  |
| 2010                | 5,779,829                              |                                            |                                             |                                            | 601,680                                                    | 617,504                                                                   |                                                            |                                                           |                                                                                  |
| 2015                | 6,168,883                              | 17.7 %                                     | 1,094,923                                   | 11.5 %                                     | 642,056                                                    | 656,400                                                                   | 35.3 %                                                     | 2,176,593                                                 | 7,282                                                                            |
| 2020 <sup>389</sup> | 6,538,278                              | 16 %                                       | 1,043,116                                   | 9.35 %                                     | 604,471                                                    | 615,622                                                                   |                                                            |                                                           | 113,945                                                                          |

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, Puebla, México, 2015; Instituto Nacional de Estadística y Geografía Censo de Población y vivienda 2020, México, 2020; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Presentación de Resultados Puebla, INEGI Censo 2020, México, 2020; disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/indigenas2020.pdf>; página oficial del Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, disponible en: [http://ippi.puebla.gob.mx/images/programa\\_especial/Programa-Especial-de-Pueblos-Indigenas-1-1-comprimido.pdf](http://ippi.puebla.gob.mx/images/programa_especial/Programa-Especial-de-Pueblos-Indigenas-1-1-comprimido.pdf) consultados el 1 de octubre de 2023.

El 9.35% de población indígena en la entidad poblana que conserva y practica sus lenguas constituye una parte fundamental del acervo cultural; este porcentaje podría aumentar gradualmente, mediante el papel de representantes indígenas que incidan

386 Se identifica como población indígena a toda la población en viviendas donde la jefa o jefe, su cónyuge o alguno de los ascendientes de estos, declararon hablar alguna lengua indígena.  
 387 A partir de la encuesta intercensal de 2015 se redujo la edad para considerar el número de hablantes de lengua indígena, pues se considera que a partir de los 3 años los niños son capaces de comunicarse.  
 388 El cuestionario de la Encuesta Intercensal incluyó una pregunta para identificar a la población afromexicana  
 389 La información es censal y está referida al 15 de marzo de 2020.

en las leyes para que se contemplen ciertos preceptos que formalicen la práctica de las lenguas, pues evidentemente los instrumentos normativos actuales son insuficientes, puesto que se habla de conservar las tradiciones y costumbres, y preservar las lenguas, pero la pérdida de éstas está en función de la complejidad de problemas que enfrentan los pueblos originarios, esto implica la necesidad de oficializar el uso y práctica de todas las lenguas para garantizar su conservación.

La Tabla 24 da cuenta que en los primeros tres censos de este siglo solo se tomó en cuenta el número de hablantes de lenguas indígenas. La autoadscripción como categoría es nueva, de ahí que algunas celdas no contengan datos. Nótese que desde 2015 se toma en cuenta las personas afrodescendientes.

Además, como se ha distinguido antes, si bien existieron algunas leyes creadas para atenuar las injusticias sufridas por las personas indígenas, estas no tuvieron una correcta aplicación que hiciera posible el mejoramiento de condiciones de este sector. Ahora nos concretamos al último proceso electoral (intermedio) y el efecto que tuvo en la representación indígena a nivel local.

### *3.8 Proceso electoral de 2020-2021: un análisis de aplicación de los criterios para la representación indígena en distritos federales en Puebla*

El Proceso Electoral Federal Concurrente de 2020-2021 fue paradigmático por dos razones, primero porque implicó la organización más amplia de elecciones en el país<sup>390</sup>; en segundo lugar todas las actividades relativas a la organización de los comicios fueron realizadas en un escenario profundamente complicado a raíz de las circunstancias derivadas de la pandemia por COVID-19: las medidas sanitarias tales como el distanciamiento social, los criterios relativos a la prevención del contagio, la capacitación en materia de salud del personal temporal y permanente que se suma a las actividades de organización electoral, etc.

Aunado a ello, la aplicación de disposiciones a favor de la representación de personas indígenas determinó que pudieran participar en la competencia por la obtención de cargos públicos, como resultado del conjunto de acciones afirmativas dictadas en 2019 derivadas de la reforma constitucional del 6 de junio de 2019, cuyo Artículo 2, letra A, Fracción VII, establece que se elegirán representantes de los ayuntamientos en municipios con población indígena, para lo

---

390 Se renovaron a nivel federal 500 curules; 15 gubernaturas; 1063 curules locales; 1926 presidencias de municipios; 2122 sindicaturas; 15,107 cargos de regidores y 635 juntas municipales, véase Proceso Electoral 2021. [consulta: 1 de mayo de 2023]. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643052/PROCESO\\_ELECTORAL\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643052/PROCESO_ELECTORAL_2021.pdf)

cual se debe observar el principio de paridad de género<sup>391</sup>.

Al tratarse de elecciones concurrentes (federales y estatales), esto implicó la colaboración entre el INE y los institutos electorales de los estados, entre ellos el del estado de Puebla. La colaboración se puede formalizar por dos vías: la primera mediante firma de convenio, o por medio de la facultad de atracción que tiene el INE, como su nombre lo indica para *atraer* un proceso electoral local<sup>392</sup>.

En cuanto a la organización del proceso electoral concurrente en Puebla, el INE y el IEEP se coordinaron para realizar distintas actividades entre las que destacan:

- Integración de los consejos distritales y municipales del IEEP,
- Campañas de actualización y credencialización,
- Actualización de los listados nominales,
- Capacitación del personal profesionalizado y contratado de forma temporal en cuanto a las medidas de prevención del contagio por COVID-19,
- Organización de tareas para capacitar adecuadamente a quienes prepararon a los

funcionarios de las mesas directivas de casilla únicas (MDCU),

- Aplicación de procedimientos para integrar las mesas directivas de casilla únicas,
- Definición del material y documentación electoral<sup>393</sup>.

En la entidad poblana se renovaron las 26 curules de la cámara de diputados (resultado de la elección de fórmulas postuladas por el principio de MR) y 15 curules electas por representación proporcional (mediante el sistema de listas); 217 planillas que compiten para integrar ayuntamientos con 217 presidentes municipales, 217 sindicaturas y las respectivas regidurías<sup>394</sup>.

Tras la instalación del Consejo General del INE en septiembre de 2020, dio inicio el proceso electoral. Posteriormente, se instalaron los 32 consejos locales en las entidades federativas y luego los distritales. En noviembre del mismo año se instaló el Consejo General del IEEP, seguido de los 26 consejos distritales y los 217 municipales.

Se dictaron algunos criterios específicos sobre las personas indígenas respecto a la integración de los órganos electorales distritales, en los distritos con alto componente de

391 Cabe señalar que, en las últimas reformas, aunque se ha considerado a las personas afromexicanas en varios aspectos, la realidad es que constituyen un sector poblacional pequeño en comparación con otros, pero esto no ha sido obstáculo para el establecimiento de acciones afirmativas para favorecer cuando menos la competencia por cargos de elección de representación, aun así es posible que con el tiempo pueda proponerse una reforma que contemple criterios más acordes que inciden en la obtención de espacios en donde puedan influir en el proceso de toma de decisiones.

392 Esta disposición se plasma claramente en el Artículo 41 constitucional, Fracción V, apartado C, inciso a).

393 Véase el Convenio INE/DJ/96/2020 de colaboración entre INE e IEEP [en línea], [consulta: 8 de julio de 2023], disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2021/convenio/CG\\_Puebla\\_firmado.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2021/convenio/CG_Puebla_firmado.pdf)

394 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, 2021.

este sector (40% o más)<sup>395</sup>, lo cual sería muy importante de constatar para analizar en qué medida se dio cabal cumplimiento en ese proceso, aunque en este caso no es materia de este trabajo.

Lo mismo se esperaría para los próximos procesos electorales locales, tanto en la convocatoria para integrar consejos distritales como municipales, pues son buena parte de los municipios los que cuentan con un alto componente de personas indígenas; además, se trata de que realmente estén incluidos en la organización comicial, pues dadas las diferencias en cuanto a conocimientos<sup>396</sup> y niveles de escolaridad<sup>397</sup> con la población en general, ciertamente ellos tienen desventajas.

A nivel federal, para el proceso se establecieron criterios de orientación los cuales subrayan que para la selección de consejeros (que integrarán los órganos electorales distritales) se tomaría en cuenta su *compromiso democrático*, *prestigio público* y los principios de paridad de género y pluralidad cultural, misma que se comprende como la convivencia e interacción de distintas expresiones culturales en un mismo estado<sup>398</sup>.

Entre las tareas tanto del INE como del IEE están las de realizar el registro de los partidos que contienden en las elecciones (ver Tabla 25). Al ser elecciones concurrentes tenemos que a nivel nacional participaron las siguientes fuerzas políticas, mismas que aparecen en orden de antigüedad,

---

395 Consúltese Coutiño Osorio, Fabiola y Castañeda Tenorio, Enrique, *Evaluación del proceso...*, op.cit. p. 60.

396 Datos del CONEVAL dan cuenta del rezago educativo que hay en la entidad poblana, pues el 25% de los poblanos presentan este problema, lo que ubica a esta entidad en el 7º lugar, véase el artículo de Zambrano, Jaime, “En rezago educativo uno de cada cuatro poblanos: Coneval”, *Milenio* [en línea], 20 de febrero, 2023, [consulta: 8 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/puebla-ubico-septimo-nvel-nacional-rezago-eduvativo>

397 El estado de Puebla ha sido catalogado con el 5º lugar en cuanto a analfabetismo, lo que corresponde al 6.6% de la población, esto es un promedio de escolaridad de 9.3 años de acuerdo con un Estudio realizado por la SEP en 2022, al respecto consúltese el Atlas de los Estados, disponible en: [https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas\\_estados/puebla.pdf](https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas_estados/puebla.pdf) [consulta: 2 de junio de 2023].

398 Véase INE/CG540/2020 relativo al Acuerdo del Consejo General del INE que establece el procedimiento para integrar las propuestas de aspirantes a cargos de consejeras y consejeros electorales de los consejos distritales para los procesos electorales federales 2020-2021 y 2023-2024, [consulta: 2 de julio de 2023], disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115099/CGor202010-28-ap-17.pdf>

Tabla 25

**Partidos nacionales y locales registrados para competir en los procesos electorales (2020-2021)**

| Partidos Nacionales                        | Fecha de creación                                                                        | Partidos estatales                | Fecha de creación   |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|
| Partido Acción Nacional (PAN)              | 16 de septiembre de 1939                                                                 | Compromiso por Puebla (CPP)       | Junio de 2012       |
| Partido Revolucionario Institucional (PRI) | (PNR – 4 de marzo de 1929)<br>(PRM – 30 de marzo de 1938)<br>(PRI – 18 de enero de 1946) | Pacto Social de Integración (PSI) | 2012                |
| Partido de la Revolución Democrática (PRD) | 5 de mayo de 1989                                                                        | Nueva Alianza Puebla (NA)         | 1 de agosto de 2005 |
| Partido del Trabajo (PT)                   | 8 de diciembre de 1990                                                                   |                                   |                     |
| Partido Verde Ecologista de México (PVEM)  | 28 de febrero de 1991                                                                    |                                   |                     |
| Movimiento Ciudadano (MC)                  | 21 de junio de 2011                                                                      |                                   |                     |
| Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)  | 26 de enero de 2014                                                                      |                                   |                     |
| Partido Encuentro Solidario (PES)          | 4 de septiembre de 2020                                                                  |                                   |                     |
| Fuerza por México (FPM)                    | 19 de octubre de 2020                                                                    |                                   |                     |
| Redes Sociales Progresistas (RSP)          | 19 de enero de 2019                                                                      |                                   |                     |

*Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial de cada partido.*

La ley reconoce que los partidos pueden coaligarse con la finalidad de competir en las elecciones. En este caso en Puebla se formaron dos coaliciones partidarias: Juntos

Haremos Historia (PT/PVEM/Morena<sup>399</sup>) y Va por Puebla (PAN/PRI/PRD).

399 Movimiento de Regeneración Nacional.

Registrados los partidos y coaliciones que competirían en las elecciones, lo siguiente sería el registro de las candidaturas, así que las resoluciones emitidas por la sala superior, el TEPJF, con motivo de los criterios para el registro que se realiza ante el órgano de dirección del INE, implicaron un gran reto para la organización encargada de los comicios, debido a que tuvo que adecuar en sus respectivos acuerdos los criterios establecidos originalmente, por los ordenados por la máxima instancia en materia jurisdiccional.

El Acuerdo INE/CG 572/2020 puntualizaba que la demostración del vínculo de la persona que se autoadscribiera como indígena estaría supeditada a la entrega de las siguientes evidencias:

- Constancias para acreditar el *vínculo efectivo* con las instituciones políticas, sociales, económicas y culturales características de la comunidad a la que argumentara pertenecer, tales como ser originario o descendiente del pueblo o comunidad indígena, además de evidencias que demostraran su *participación y compromiso comunitario*,
- Pruebas de la prestación de servicios comunitarios, haber ocupado cargos tradicionales en la población o distrito,
- Su participación en reuniones comunitarias de trabajo con el fin de mejorar las instituciones, solucionar conflictos relativos a su comunidad o distrito indígena,

- Haber representado a la comunidad, ejercer cargo en una asociación indígena para preservar o mejorar sus instituciones,
- Las evidencias debían ser emitidas por las autoridades comunitarias o las de las poblaciones indígenas, ya fueran resultantes de la elección a través de sus propios sistemas normativos internos, otorgadas por la asamblea general comunitaria o por parte de otro representante conforme al sistema normativo de la comunidad, presentarse en original, con fecha y firma autógrafa de la autoridad,
- La confirmación de veracidad de los documentos presentados se realizaría por la autoridad electoral distrital (vocalía) mediante entrevista directa con quien hubiera extendido las constancias para presentar al momento de su registro,
- Una vez hecha la verificación entonces se remitiría a la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos (DEPPP) que tiene a su cargo, entre otras cosas, recibir solicitudes de registro de las organizaciones ciudadanas que pretenden constituirse como partidos o agrupaciones políticas; integrar sus expedientes; inscribir los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación; ministrar a partidos y agrupaciones políticas el financiamiento público e integrar los informes sobre el registro de candidaturas que realicen para cada elección local los Organismos Públicos Electorales<sup>400</sup>.

Así, aunque estas medidas tomadas por el INE hubieran podido dar cuenta de la veracidad del vínculo existente entre las y los candidatos registrados y sus comunidades indígenas, era obvio que no serían aceptadas

---

400 Artículo 55 de la LGIPE, México, 2023.

por los partidos políticos que siempre pugnan por asegurar sus propios intereses, así que pronto impugnarían<sup>401</sup> los contenidos del acuerdo referido y el TEPJF entró a su estudio y emitió resoluciones que tendrían que ser acatadas por el INE.

Mediante la sentencia del 29 de diciembre de 2020 (SUP-RAP-121/2020), la máxima institución de carácter jurisdiccional ordenó al INE que modificara el acuerdo INE/CG572/2020 para aclarar en qué distritos (21), partidos y coaliciones postularían a personas indígenas; emprender medidas afirmativas para garantizar a las personas con discapacidad su postulación en candidaturas; decidir cuáles sectores debían contar con representación legislativa y realizar las acciones para incluir representantes de esos grupos<sup>402</sup>.

Por supuesto, la resolución del Tribunal era fundamental para dar cabida a otros sectores tradicionalmente excluidos, no obstante, su cumplimiento determinó que, por el avance del proceso electoral, no pudieran observarse, como inicialmente estaba previsto, todos los criterios establecidos por el INE para garantizar que efectivamente fueran personas indígenas quienes se registraran.

En sesión celebrada en enero, el CG del INE tuvo listo el acuerdo (INE/CG18/2021) con la definición de los 21 distritos y las medidas afirmativas que para la postulación de candidaturas incluían a personas indígenas, con discapacidad, de diversidad sexual y afroamericanas. Los requisitos para el registro eran muy simples en los casos de los tres últimos grupos, pues se exigía carta bajo protesta de decir verdad de la pertenencia a determinado grupo y, en el caso de candidatos con discapacidad, se solicitaba certificado médico para acreditar y copia de la Credencial Nacional para Personas con Discapacidad.

Al quedar al margen del acuerdo las personas migrantes y residentes en el extranjero, nuevamente se interpusieron otras impugnaciones ante el TEPJF, razón por la cual una nueva sentencia (SUP-RAP-21/2021) ordenó al INE la inclusión de ambos grupos; de este modo, en febrero de 2021 el CG emitió el acuerdo INE/CG160/2021 donde estableció las acciones afirmativas para dar cumplimiento a la orden.

La Sala Superior del TEPJF dictó una sentencia (31 de diciembre de 2020) con el registro SUP-RAP-121/2020 relativa a la cédula de notificación, recursos de apelación y al

---

401 *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*, [en línea], México: El Colegio de México, 2022, pp. 15-17, [consulta: 29 de julio de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>

402 *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas ... op. cit.* pp. 15-17.

juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano y sus acumulados<sup>403</sup>, misma que versó, entre otras cuestiones sobre la documentación, que acreditaría la adscripción indígena o afroamericana de quien quisiera registrarse a una candidatura de un partido, además de que puntualizó que para seleccionar candidatos indígenas postulados por los partidos o alianzas a ser electos por el principio de mayoría relativa, se tomaría como base la acción afirmativa consistente en la determinación de los 21 distritos electorales federales indígenas, correspondientes a demarcaciones que contarán con una población mayor o igual al 40% de personas indígenas y, para cumplir con la

paridad de género, 11 de los mismos debían ser presididos por mujeres.

Esto dio por resultado que dos distritos federales, el 2 con cabecera en Cuautlulco Barrio, cuya población indígena era del 50.6%, y el 4 con cabecera en Ajalpan, con el 46.8%, ambos del estado de Puebla, fueran identificados como indígenas.

No obstante, las cédulas de registro de los candidatos revelaron que la mayoría de ellos no habían señalado la autoadscripción indígena<sup>404</sup>. La Tabla 26 describe cuáles fueron los 21 distritos federales indígenas seleccionados en las entidades federativas, dado el componente poblacional indígena.

Tabla 26

*Determinación de los 21 distritos indígenas para la integración de fórmulas por el principio de mayoría relativa*

| Entidad         | Distritos federales indígenas | Total de distritos |
|-----------------|-------------------------------|--------------------|
| Chiapas         | 1, 2, 3, 5 y 11               | 5                  |
| Guerrero        | 5 y 6                         | 2                  |
| Hidalgo         | 1                             | 1                  |
| Oaxaca          | 2,4,6,7 y 9                   | 5                  |
| Puebla          | 2 y 4                         | 2                  |
| San Luis Potosí | 7                             | 1                  |
| Veracruz        | 2 y 28                        | 2                  |
| Yucatán         | 1, 2 y 5                      | 3                  |

Fuente: Elaboración propia con información del acuerdo INE/CG18/2021

403 Sentencia SUP-RAP-21/2021 Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf) [consulta: 6 de mayo de 2023].

404 De 12 fórmulas registradas solo 4 indicaron la autoadscripción indígena, véase Coutiño, Fabiola y Castañeda, Enrique, *op. cit.*

La Tabla 26 muestra que en Puebla los distritos federales 2 y 4 son los que cuentan con más alta población indígena en el estado, pero si tenemos en consideración que se trata de una población del 40% o más de personas indígenas, es claro que el porcentaje legal exigido para contar con representantes es muy alto, lo que limita a otros distritos para poder contar con representantes legislativos en el Congreso Federal. De cualquier forma, esto representa un avance en materia de representación indígena.

Ahora bien, dado el sistema electoral mixto, relativo a los cargos a elegir por los principios de mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP), la Tabla 27 presenta el número de cuotas que se asignaron para configurar listas con candidatos indígenas postuladas por el principio de representación proporcional. Nótese que a la IV circunscripción electoral plurinominal, a la que pertenece la entidad poblana, le tocaron 2 porque los estados que la integran tienen amplia población indígena (ver Tabla 27).

Tabla 27

*Número de cuotas determinadas para cargos por a elegir por el principio de representación proporcional*

| Circunscripción | Cabecera         | Estados                                                                                              | Número de fórmulas paritarias aprobadas |
|-----------------|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| I               | Guadalajara      | Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Nayarit, Durango, Jalisco y Sinaloa         | 1                                       |
| II              | Nuevo León       | Aguascalientes, Coahuila, San Luis Potosí, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, Tamaulipas y Zacatecas | 1                                       |
| III             | Veracruz         | Campeche, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo                                  | 4                                       |
| IV              | Ciudad de México | Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala                                                | 2                                       |
| V               | Estado de México | Colima, Hidalgo, Estado de México, Michoacán                                                         | 1                                       |

Fuente: Elaboración propia con información del acuerdo INE/CG18/2021

Asimismo, el acuerdo también dictó los criterios para la integración de fórmulas paritarias en el caso de los demás sectores sociales. En el entendido de que las fórmulas por el principio de MR serían postuladas en los 300 distritos y que las postuladas por el de RP atañen a las elecciones en las circunscripciones electorales plurinominales, tenemos que el INE estableció la siguiente determinación:

- Personas con discapacidad: 8 fórmulas, 6 para cargos por el principio de MR y 2 por el de RP;
- Afromexicanas: 4 fórmulas, 3 por MR y 1 por RP;
- Personas de diversidad sexual: 3 fórmulas, 2 por MR y 1 por RP;
- Migrantes y residentes en el extranjero: 5 fórmulas únicamente para cargos de RP distribuidas en cada una de las circuns-

cripciones electorales plurinominales que aparecen dentro de los 10 primeros lugares de cada una de las listas<sup>405</sup>.

Con esto quedaban contemplados todos los sectores que, a través de las organizaciones de la sociedad civil, habían impugnado los acuerdos del INE, lo que hizo palpable, en términos legales, la inclusión de los grupos sociales marginados.

Incluso, no podemos dejar de lado otra figura que también compitió en el proceso electoral 2020-2021, las candidaturas independientes<sup>406</sup>, lo que dio la pauta para que se presentara un candidato independiente para contender por el cargo de diputado federal. En la entidad poblana se registraron 11 candidatos para competir en forma independiente en los siguientes 10 municipios:

Tabla 28  
*Candidaturas independientes<sup>407</sup> registradas para competir en los municipios en el proceso electoral (2020-2021)*

| Candidatos registrados   | Municipio en el que contendieron |
|--------------------------|----------------------------------|
| Javier Meneses Contreras | Domingo Arenas                   |
| Omar Muñoz Alfaro        | Cuautlancingo                    |
| Claudio Rosas Cruz       | San Pedro Cholula                |
| Óscar Sánchez Cano       | Teziutlán                        |

405 Estudio especializado sobre a efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas..., op. cit., pp. 20-21.  
 406 Esta figura quedó incorporada en la reforma de 2014, por lo que desde los procesos intermedios de 2015 compiten en cada elección.  
 407 Ruiz, Laura, “Se va a pique la fiebre de las candidaturas independientes. Mientras que el 2018 e IEE aprobó 31 candidaturas, en 2021 la lista bajó a 11”, *El Sol de Puebla* [en línea], 4 de mayo de 2021, [consulta: 30 de septiembre de 2023]. Disponible en: <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/elecciones/se-va-pique-la-fiebre-de-las-candidaturas-independientes-en-puebla/>

| Candidatos registrados       | Municipio en el que contendieron |
|------------------------------|----------------------------------|
| Felipe Sandoval de la Fuente | San Andrés Cholula               |
| José Luis González Hernández |                                  |
| Silviano Macuil Cielo        |                                  |
| Carlos Barragán Amador       | Xicotepec                        |
| Eduardo Romero Romero        | Pahuatlán                        |
| Juan Carlos Varillas Lima    | Palmar de Bravo                  |
| Filemón Ramírez Sánchez      | San Martín Texmelucan            |

Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto, si triunfar a través de la postulación de un partido o coalición es ya de por sí difícil, con más razón lo es por medio de una candidatura independiente, debido a que las y los candidatos ciudadanos se enfrentan prácticamente contra las estructuras y los recursos de los partidos, pues a diferencia de estos, no cuentan con estructura y el financiamiento que reciben para contender en una elección es ínfimo; sobre este punto, diversos trabajos publicados dan cuenta de lo complicado que es tan solo obtener el registro<sup>408</sup>. Esto explica por qué de 11 candidatos competidores en forma independiente, solamente Eduardo Romero Romero triunfó en Pahuatlán, tal como muestra la Tabla 28.

Líneas arriba señalamos que por lo que respecta a la selección de candidatos, el Art. 2, letra A, Fracción VII de la constitución, indica que deben elegirse en los municipios con población indígena representantes que

integrarán los ayuntamientos, de acuerdo con el principio de paridad de género, lo que refleja avances que favorecen el ejercicio de los derechos políticos de las personas pertenecientes a sectores vulnerables: mujeres e indígenas, lo cual ha sido resultado de un largo proceso, pues como se dijo antes, una vez constituida la nación mexicana los proyectos políticos pretendían la homogeneidad cultural, olvidando la importancia y singularidades de los pueblos originarios.

Hasta principios de los años 90 del siglo XX, a través de la influencia del marco normativo internacional, los gobiernos asumieron una postura distinta con relación a las personas indígenas, por ello no es casual que se retrasaran los cambios legales que favorecen la representación este sector; aunque, desde luego los partidos políticos incorporaron gradualmente en sus documentos normativos, aspectos que reconocen la importancia

408 Sobre los incipientes resultados de las candidaturas independientes consúltese Lagunes López, Óscar Nicasio (coord.), *Los nuevos dilemas de la democracia en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2017.

de las personas indígenas. No obstante, no se han obtenido los resultados esperados, porque resulta que, en lugar de incrementar, han disminuido, lo cual es un contrasentido (ver Tabla 29).

Tabla 29  
*Número de diputaciones indígenas en el periodo de 2006 a 2021 LX a LV Legislatura (ámbito federal)*

| Legislatura | Periodo     | Diputados/as indígenas |
|-------------|-------------|------------------------|
| LX          | 2006 - 2009 | 18                     |
| LXI         | 2009 - 2012 | 17                     |
| LXII        | 2012 - 2015 | 10                     |
| LXIII       | 2015 - 2018 | 10                     |
| LXIV        | 2018 - 2021 | 7                      |
| LXV         | 2021 - 2024 | 36                     |

*Elaboración propia con información de Sonnleitner, Willibald, La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad, 1ª reimpresión, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.*

Resulta increíble la incongruencia entre el desarrollo jurídico en materia de representación política indígena y las diputaciones indígenas que se han conseguido, porque puede verse que de la LX a la LXIV legislatura la disminución fue gradual; desde luego, las últimas acciones afirmativas que tuvieron curso a partir de los acuerdos del INE y las resoluciones del TEPJF dieron resultados, hasta cierto punto, en la integración de la Cámara Federal de Diputados (ver Tabla 31).

Adicionalmente, los últimos quince años, periodo que abarcan las legislaturas LX a LXV, revelan la insuficiencia de las acciones afirmativas como medida para garantizar la

representación indígena, pues los criterios para el registro de candidaturas de personas indígenas quedaron muy reducidos respecto a la propuesta inicial del Consejo General del INE y, hasta que se reforme la LGIPE, la Ley de Partidos Políticos y las leyes electorales de los estados, el INE podrá negar el registro de candidaturas a aquellos partidos que incumplan con los requisitos cuando presentan sus fórmulas o planillas, pues se filtraron personas que no son indígenas y, sin embargo, ostentan cargos legislativos de carácter federal, como veremos más adelante.

De la misma manera, tiene que legislarse a nivel local, porque no basta con tener repre-

sentantes en las curules a nivel federal, pues la propia composición poblacional de varios estados exige tener diputadas y diputados indígenas que durante su encargo vean por los intereses del sector que representan, ya que incluso al realizar actividades de gestión pueden favorecer a las comunidades indígenas que pertenecen al distrito.

Por otro lado, tenemos claro que las acciones afirmativas entendidas como el conjunto de políticas creadas para favorecer de diversas formas a los grupos sociales que han sido discriminados y han sido víctimas de todo tipo de injusticias<sup>409</sup>, también son resultado de las impugnaciones que han llegado a las más altas instancias de los órganos jurisdiccionales en México, tales como la SCJN y el TEPJF, que a través de sus sentencias han determinado criterios para equilibrar las injusticias que se cometen.

Como ejemplo, tenemos el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que se establecieron acciones para acatar la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto al expediente SUP-JDC-260/2018, en donde se responde acerca de los criterios relativos a la verificación del vínculo comunitario de las personas indígenas propuestas por las fuerzas políticas

a las candidaturas a puestos de elección popular<sup>410</sup>.

Previo a este instrumento, el Acuerdo del CG del INE de fecha 8 de noviembre de 2017 (INE/CG508/2017) incorporó una acción afirmativa a favor de las personas indígenas, para que en 12 de los 28 distritos electorales denominados indígenas, los partidos postularan a personas que se autoadscribieran como indígenas, en ámbitos donde al menos 40 % de su población fuera indígena; sin embargo, como hemos subrayado, para ampliar la representación política indígena, es necesario reducir este porcentaje.

La sentencia de la Sala Superior del TEPJF derivada del recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados, señaló que debía modificarse el acuerdo para que, en la etapa de registro de candidatos, los partidos adjuntará a la solicitud las *constancias o actuaciones* para acreditar el vínculo con la comunidad de pertenencia; es decir, que no basta con la autoadscripción indígena, pues se trata de que verdaderamente compitan candidatos y candidatos indígenas, además del cumplimiento de la paridad de género.

La cuestión es que se puntualizó que, al momento de solicitar registro para sus candidaturas, los partidos y coaliciones quedaban

409 Arámbula Reyes, Alma, *Acciones Afirmativas ...*, op. cit., p. 4.

410 Véase Acuerdo INE/CG 451/2018 del Consejo General del INE. [consulta: 15 de junio de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95996/CGex201805-11-ap-4.pdf>

obligados a presentar documentos probatorios junto con la solicitud de registro, lo que equivale a una *autoadscripción calificada* a fin de evidenciar el vínculo con la comunidad indígena<sup>411</sup>; esto representa una ventaja para los partidos y una desventaja para las personas indígenas.

Ahora veremos los efectos de las reformas en materia de representación indígena en Puebla. La Tabla 30 revela que únicamente 3 de 11 mujeres registradas se identificaron como personas indígenas

Tabla 30  
*Diputadas federales indígenas por Puebla (2006-2021) LX a LV Legislatura*

| Legislatura | Periodo     | Diputadas                               | Dtto. electoral federal | Cabecera     | ¿Es indígena? | Partido |
|-------------|-------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------|---------------|---------|
| LX          | 2006 - 2009 | Guillermina López Balbuena              | 4                       | Ajalpan      | No            | PRI     |
| LXI         | 2009 - 2012 | Julieta Octavia Marín Torres            | 16                      | Ajalpan      | Sí            | PRI     |
| LXII        | 2012 - 2015 | Laura Guadalupe Vargas Vargas           | 1                       | Huauchinango | No            | PRI     |
|             |             | Josefina García Hernández               | 4                       | Zacapoaxtla  | Sí            | PRI     |
| LXIII       | 2015 - 2018 | Edith Villa Trujillo                    | 4                       | Ajalpan      | No            | PRI     |
| LXIV        | 2018 - 2021 | Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado | 2                       | Zacatlán     | No            | MC      |
|             |             | Claudia Báez Ruiz                       | 3                       | Teziutlán    | No            | PES     |
|             |             | Inés Parra Juárez                       | 4                       | Ajalpan      | No            | MORENA  |
| LXV         | 2021 - 2024 | Fátima Almendra Cruz Peláez             | 2                       | Zacatlán     | No            | PVEM    |
|             |             | Esther Martínez Romano                  | 3                       | Teziutlán    | Sí            | PT      |
|             |             | Inés Parra Juárez                       | 4                       | Ajalpan      | No            | MORENA  |

Fuente: Elaboración propia.

411 Ídem.

De acuerdo con la información de la Tabla 30, aunque desde 2006 había distritos indígenas y en ese año triunfó una mujer para diputada, claramente no manifestó que fuera indígena, a diferencia de la legislatura LXI (2009-2012) en la que Julieta Octavia Marín Torres contendió postulada por el PRI en el distrito 16 de Ajalpan y triunfó. En la LXII legislatura (2012-2015), dos mujeres triunfaron, pero solo la que contendió en Zacapoaxtla manifestó su origen indígena; en el periodo 2015-2018 y 2018-2021 ninguna de las cuatro triunfadoras se registró como indígena.

En la LXV legislatura, que abarca de 2021–2024, de tres mujeres solo una, la de Teziut-

lán, señaló que es indígena. Esto da cuenta de cómo los partidos están aprovechando estos espacios para postular candidatas que no cumplen con el perfil, porque históricamente solo 3 de 11 de 2006 a la fecha cubren tal requisito, por lo que esta situación no debe volver a ocurrir, pues entonces únicamente se trata de una simulación que nuevamente vuelve víctimas a las personas indígenas.

La situación con los representantes indígenas en la Cámara de Diputados Federal es aún peor, pues únicamente uno de ellos ha afirmado su origen indígena, lo cual es muy lamentable (ver Tabla 31).

Tabla 31  
*Diputados federales indígenas por Puebla (2006-2021) LX a LV Legislatura*

| Legislatura | Periodo     | Diputadas                         | Dtto. electoral federal | Cabecera     | ¿Es indígena? | Partido |
|-------------|-------------|-----------------------------------|-------------------------|--------------|---------------|---------|
| LX          | 2006 - 2009 | Alberto Amador Leal               | 1                       | Huauchinango | No            | PRI     |
| LXI         |             | Wenceslao Herrera Coyac           | 4                       | Zacapoaxtla  | Sí            | PRI     |
| LXII        | 2009 - 2012 | Ricardo Urzúa Rivera              | 1                       | Huauchinango | No            | PRI     |
|             |             | José Óscar Aguilar González       | 3                       | Zacapoaxtla  | No            | PRI     |
| LXIII       | 2012 - 2015 | Lisandro Arístides Campos Córdova | 4                       | Ajalpan      | No            | PRI     |

| Legislatura | Periodo     | Diputadas                      | Dtto. electoral federal | Cabecera     | ¿Es indígena? | Partido |
|-------------|-------------|--------------------------------|-------------------------|--------------|---------------|---------|
| LXIV        | 2015 - 2018 | Carlos Barragán Amador         | 3                       | Zacapoaxtla  | No            | PRI     |
|             |             | Hugo Alejo Domínguez           | 4                       | Ajalpan      | No            | PAN     |
|             | 2018 - 2021 | Miguel Acundo González         | 1                       | Huauchinango | No            | PES     |
| LXV         | 2021 - 2024 | Marco Antonio Natale Gutiérrez | 1                       | Huauchinango | No            | PVEM    |

Fuente: Elaboración propia.

El hecho de que de 2006 a la fecha solo haya habido un diputado federal indígena por el distrito 4 de Zacapoaxtla, mismo que ejerció su cargo en la legislatura LXII (2009-2012), implica la complicidad de los partidos y su falta de interés en hacer efectivas las acciones afirmativas, pero también está el papel que juega la institución organizadora de los comicios al registrar las candidaturas propuestas por los partidos, pues es claro que si queda como obligación de cada partido verificar el vínculo de la persona con la comunidad indígena, de qué manera puede el INE constatar, así que este es un problema que urge resolver, porque personas sin origen indígena están ocupando los espacios de representación que deberían ser para las que pueden demostrarlo.

Naturalmente, también están los acuerdos, en su momento emitidos por el Consejo General del IFE y desde la reforma de 2014 a la fecha estos son tomados por el órgano de dirección del INE, los cuales determinan los procedimientos específicos para el registro de candidatos en los casos de cargos postulados por el principio de RP. Para el proceso electoral 2020-2021, uno de los acuerdos planteó que para el registro se seleccionarían nueve personas de origen indígena de poblaciones con alto componente de este sector en las cinco circunscripciones electorales plurinominales, colocando al menos uno de sus nombres en los diez primeros lugares de la lista (bajo el principio de representación proporcional), de ahí que en Puebla se seleccionarían espacios para dos personas indígenas<sup>412</sup>.

412 Véase el Acuerdo del Consejo General de la institución organizadora de los comicios a nivel federal Acuerdo INE/CG18/2021 del Consejo General del INE por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 se modifican los criterios aplicables al registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021. [consulta: 2 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf>

Asociado a ello, los partidos políticos y coaliciones debían registrar tres fórmulas de candidatos que fueran personas afromexicanas<sup>413</sup> en cualquiera de los 300 distritos electorales uninominales, más uno postulado por representación proporcional en cualquiera de las cinco circunscripciones electorales plurinominales<sup>414</sup>.

Si bien, es difícil que con estos criterios lleguen a ocupar cargos de elección popular porque esto depende, tanto de los recursos que reciban de los partidos y coaliciones para sus campañas como de las propias estrategias de campaña a las que recurran los demás candidatos, de cualquier forma representan pasos que favorecen la participación de quienes integran ambos sectores (indígena y afromexicano), siempre y cuando los partidos y coaliciones, el INE y los Institutos Electorales de los Estados verifiquen el cumplimiento de la pertenencia a alguno de tales sectores cuando acuden a registrarse como candidatos o candidatas.

Por ende, es evidente que buena parte del problema se relaciona con los criterios que deben ser verificados por la autoridad organizadora de los comicios, a fin de que se ga-

rantice la identificación fidedigna de las personas que se autoadscriben como indígenas, porque los partidos aprovechan las acciones afirmativas que deben observar, colocando candidatos que no cumplen con este requisito, lo que deja sin oportunidad a quienes verdaderamente tienen origen indígena.

Durante el proceso electoral 2020-2021 el INE identificó al menos 132 casos de personas que se habían registrado para competir por candidaturas reservadas a integrantes de pueblos originarios, de ahí las denuncias de organizaciones de la sociedad civil, tales como la Red Nacional Indígena y la Asociación Nacional Política de Mujeres que critican a la máxima institución en materia de organización electoral por su falta de rigor a la hora de revisar las propuestas de los registros de candidatos y candidatas de partidos y coaliciones<sup>415</sup>; situación que se evidenció en estados con alto componente de población indígena, como Chiapas y Oaxaca.

Debido a ello, reiteramos que las acciones afirmativas no han dado los resultados esperados y, por supuesto, esto tiene que ver con los requisitos que permiten verificar si una persona tiene origen indígena o no, pero

---

413 A partir del censo levantado por INEGI en 2015 (encuesta intercensal) se incluyó un cuestionamiento para identificar a las personas afrodescendientes cuyos mayores porcentajes se presentan en los estados de Oaxaca, Guerrero y Nuevo León.

414 Véase el Acuerdo del Consejo General de la institución organizadora de los comicios a nivel federal INE/CG18/2021, *op. cit.*

415 Véase el artículo de Badillo, Diego, “Despojan a indígenas de candidaturas reservadas a comunidades originarias”, *El Economista* [en línea], 9 de mayo, 2021, [consulta: 12 de septiembre de 2023], disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Despojan-a-indigenas-de-candidaturas-reservadas-a-comunidades-originarias-20210509-0002.html>

cuando estos son laxos posibilitan que se cometan injusticias restando las oportunidades de competir a quienes sí los cumplen, lo cual afecta la propia condición de las PP-CIO, pues esto representa una burla, dadas las quejas sin que se haga algo al respecto, tal como ocurrió en la elección intermedia de 2021, en la que ocho diputadas y ocho diputados por Puebla llegaron al poder sin cumplir con el requisito de ser indígenas, lo cual pone en entredicho la efectividad de la normatividad para garantizarles cargos legislativos. (ver Tablas 30 y 31).

Por otro lado, en la lucha por hacer realidad la representación indígena están presentes las propias personas indígenas respaldadas por organizaciones de la sociedad civil, pues en la Cámara Federal de Diputados entre 2006 y 2022 solo ha habido tres diputadas y un diputado de origen indígena; consecuentemente, el representante de la organización *Serranos Unidos en Resistencia Indígena* señaló a Morena como el partido que ha incurrido con mayor grado en el incumplimiento de la norma, a pesar de que este sector esperaba que ese partido respaldara las causas indígenas, pues reiteradamente desde su

creación ha difundido ser cercano al pueblo y a los pobres; aunque también se han beneficiado el PAN, PRI, PVEM y MC<sup>416</sup>.

Este hecho solo refleja que ocurre algo semejante al momento de haberse establecido la paridad de género en la postulación de candidaturas, pues una vez que triunfaban las mujeres, eran obligadas a renunciar a sus cargos para que de manera inmediata estos fueran ocupados por hombres, lo que evidenciaba el papel que tenían los partidos de presionar o bloquear el acceso de las mujeres al poder<sup>417</sup>.

La representación política indígena es imprescindible en una nación pluricultural, pues sin representantes o con un número reducido de ellos en los espacios legislativos, ¿cómo podrían impulsar la solución de sus necesidades? La representación legislativa les da esa posibilidad al dotarlos de la capacidad de influir en la toma de decisiones.

Desde otra perspectiva, un estudio posterior a los resultados del proceso electoral 2020-2021 demostró que en el caso de las personas descendientes de pueblos y comu-

---

416 Camacho, Mónica, “En Puebla 16 diputados han usurpado curules federales para indígenas”, *La Jornada de Oriente* [en línea], 27 de junio, 2022, [consulta: 12 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/partidos-ceden-16-diputaciones-que-eran-para-pueblos-originarios-a-politicos-que-no-son-indigenas/>

417 Entre estos incidentes están el de *las juanitas*, llamado así en su momento porque Rafael Acosta “Juanito” cedió su lugar (jefatura delegacional de Iztapalapa) a una mujer en 2009 y otras mujeres cedieron sus curules a sus suplentes hombres; en 2018 el fenómeno se replicó en *las manuelitas*, llamadas así por Manuel Velasco, gobernador de Chiapas, pues más de 50 mujeres renunciaron a sus cargos para dejarlos a los hombres, véase Pimienta Franco, Xóchitl, “Juanitas y Manuelitas, la historia se repite”, *Revista Forbes* [en línea], 19 de septiembre, 2018, [consulta: 29 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite/>

nidades originarias sus razones para involucrarse en la política van más allá del simple interés por participar en el espacio público, pues las propias condiciones que les afectan en la cotidianidad se han convertido en sus legítimas razones, sobre todo porque ven a la política como un ámbito de oportunidad para luchar por los derechos humanos de los pueblos y comunidades originarias, y de los propios: para defender sus recursos naturales, posesiones y territorios; para enfrentarse a los grupos políticos o a líderes y caciques locales; por la preservación de sus tradiciones, costumbres e identidad indígena y para ejercer sus derechos políticos a plenitud<sup>418</sup>, entre otras cuestiones.

Vale resaltar que también se han dictado lineamientos relativos a la inclusión de personas indígenas y afromexicanas a la organización de los procesos electorales locales. Para tal efecto, la convocatoria del Instituto Electoral del Estado de Puebla relativa a la Integración de Consejos Distritales 2020-2021 estableció que para seleccionar a los consejeros distritales y secretarios de estos órganos electorales se tomarían en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Manifestación expresa de pertenecer a una localidad indígena;
- b) Selección de 24 perfiles por distrito: 12 mujeres y 12 hombres, 4 con estudios de licenciatura en derecho para seleccionar al secretario y al menos que 1 integrante hubiera manifestado su adscripción indígena en poblaciones con un 40% de sus ciudadanos con dichas características;
- c) Entre los criterios orientadores para seleccionar estarían la paridad de género y la pluralidad cultural de la entidad<sup>419</sup>;
- d) Actividad de prestigio público y profesional; participación comunitaria en localidades indígenas;
- a) También se<sup>420</sup> tomaría en cuenta a personas afromexicanas<sup>421</sup>.

Estas medidas que ha tomado el Instituto Electoral del Estado de Puebla son significativas porque varios distritos tienen un alto componente indígena, aunque se está tomando el mismo porcentaje como criterio (40%) a nivel federal, el cual es muy alto; de cualquier forma, la inclusión de perso-

418 Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas..., *op. cit.*, pp. 266-267.

419 Bases IV, VII y VIII de la Guía de apoyo para la inscripción de consejeros y secretarios. [consulta: 2 de octubre de 2023]. Disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia\\_de\\_apoyo\\_al\\_registro\\_sistema\\_distritales\\_.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia_de_apoyo_al_registro_sistema_distritales_.pdf) y Guía de examen para integrar los consejos Distritales, [consulta: 28 de junio de 2023]. Disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia\\_examen\\_distritales.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia_examen_distritales.pdf)

420

421 Guía de apoyo para la inscripción de consejeros y secretarios y Guía de examen para integrar los consejos Distritales... *op. cit.*

nas indígenas en la quinta entidad del país con mayor población indígena representa un paso importante, aunque es imprescindible impulsar una reforma constitucional para que haya representantes legislativos de origen indígena en los distritos locales con mayor población indígena.

El estudio realizado por el Colmex acerca de la efectividad de las acciones afirmativas encontró diversos perfiles de las personas que a través de las candidaturas participaron en la competencia por cargos de elección popular en el proceso electoral 2020-2021, como se muestra en la Tabla 32.

### 3.9 Representación indígena legislativa y acciones afirmativas: una propuesta

Tabla 32  
*Características de las candidatas y los candidatos que compitieron en el proceso electoral (2020-2021)*

|                                                                        |                                                                                                                                                                                          |                                                                      |                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Personas autoadscritas como indígenas (desde siempre)                  | Con trayectoria política en partidos                                                                                                                                                     | Cuentan con agenda política a favor de las personas indígenas        | Cumplimiento de requisitos establecidos por la normatividad electoral                                                            |
| Personas autoadscritas como indígenas en una etapa reciente            | El partido que los postula determina su programa político                                                                                                                                | No cuentan con una agenda política a favor de las personas indígenas | Dado que no se cumple con el vínculo comunitario se toma en cuenta solo el auto reconocimiento de pertenencia al sector indígena |
| Personas autoadscritas como indígenas                                  | Sin trayectoria política, lo que determinó para los partidos, en algunos casos, que, al no encontrar perfiles idóneos en sus filas, tuvieran que recurrir a militantes de otros partidos | No cuentan con una agenda política a favor de las personas indígenas | Cumplimiento de requisitos establecidos por la normatividad electoral                                                            |
| Personas autoadscritas como indígenas que ya habían sido candidatos/as | Con trayectoria política en partidos                                                                                                                                                     | No cuentan con agenda política a favor de las personas indígenas     | Cumplimiento de requisitos establecidos por la normatividad electoral                                                            |

Fuente: Elaboración propia con información del Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas ... op. cit. pp. 270-280.

Este estudio indica que quienes siempre se han afirmado como indígenas cumplen con

los criterios señalados en la ley para registrarse como tales, tienen experiencia como mili-

tantes en partidos y usualmente tienen una agenda que favorece al sector que pretenden representar; por tanto, son las personas más idóneas para competir en las contiendas electorales, y de triunfar, muy probablemente su desempeño se orientaría a mejorar las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en su distrito.

En segundo lugar, están quienes se auto adscriben en el momento porque les ofrecen la oportunidad de participar en la contienda, pero no cumplen con el vínculo comunitario, y al no tener experiencia partidista, es la fuerza política que los postula quien se encarga de elaborar su programa político, lo cual es por sí mismo una desventaja; además de que carecen de agenda política a favor de las personas indígenas, porque no se identifican con ellas. Pero como se ha señalado, la autoadscripción indígena como tal es insuficiente para garantizar el origen indígena, lo que da la pauta para que los partidos coloquen a quienes les convenga, lo cual es muy criticable (ver Tabla 32).

En un tercer caso, participaron personas que reconocen su autoadscripción indígena y que cumplen cabalmente con los requisitos, pero al no contar con experiencia de militancia en partidos, tampoco tenían una agenda a favor de las personas indígenas. Si bien, este perfil se ajusta a los requisitos que prescribe la norma, también es clara la desventaja al carecer de experiencia políti-

ca, pues esto explica, hasta cierto punto, que no cuenten con una agenda política en favor de las personas indígenas. En cuarto lugar, se identificó a personas con autoadscripción indígena que cumplen con los requisitos, tienen trayectoria partidista, pero no cuentan con agenda política que favorezca a las personas indígenas.

Estos datos revelan la necesidad de reflexionar acerca de la autoadscripción indígena como criterio para la postulación a las candidaturas, pues es claro que, si no se cumplen los demás requisitos que demuestren la pertenencia a los pueblos y comunidades originarias, así como la identidad y vínculo comunitario de las personas, entonces qué sentido tienen las acciones afirmativas.

Aunado a lo anterior, es preciso estudiar la participación política de las personas indígenas en partidos políticos, a fin de identificar las razones que explican tal participación, así como el papel de los líderes políticos indígenas y los contenidos de las agendas políticas en favor de las personas indígenas, dado que los partidos siempre hacen lo que les conviene y así, tal como ocurrió cuando se institucionalizaron las cuotas de género y la paridad, las cúpulas de los institutos condicionan a las mujeres que triunfaron, a renunciar, y ahora aprovechan que son ellos mismos quienes tienen la encomienda de verificar que aquellos a quienes registran como candidatos cumplan con

los lineamientos exigidos para contender por candidaturas indígenas. Pero lejos de asegurar que los registros garantizan el acceso de personas indígenas a la competencia por acceder a los cargos públicos, colocan en las candidaturas a personas que no tienen origen indígena, de modo que esto solo ha propiciado una ventaja para las fuerzas políticas que pueden, sin sanción alguna, evadir la ley; aunque este incumplimiento de requisitos deja sin la posibilidad de obtener curules a personas que sí cumplen con las condiciones y podrían favorecer de manera importante a sus pueblos y comunidades originarias.

Por esa razón, al tomar como base la experiencia a nivel nacional tenemos suficientes elementos para justificar la necesidad de legislar en el ámbito estatal para institucionalizar los criterios que hagan factible la representación indígena en el Congreso del Estado; para empezar, porque a pesar de tratarse de la quinta entidad con mayor población indígena a nivel nacional, no hay diputados locales indígenas. Incluso, la propia composición geográfica electoral (26 distritos electorales uninominales) se convierte en otra razón para dar acceso a representantes indígenas en los distritos con alto componente de este tipo de población respecto a lo cual sería mejor tomar como criterio el 30 % de población indígena en los distritos electorales locales para que las personas in-

dígenas puedan competir y acceder a espacios legislativos en la entidad poblana.

De cualquier manera, con el 40% como criterio, resultan siete distritos electorales locales en los que las personas indígenas podrían competir en condiciones más equitativas. Desde luego, también será necesario definir los lineamientos relativos al número de personas indígenas que tendrán espacios para competir por los cargos legislativos que serán electos por el principio de representación proporcional.

Se ha visto que desde 2006 (LX legislatura) ha habido algunos diputados de origen indígena en el Congreso Federal; esto se convierte en un argumento fundamental para determinar que no puede ni debe retrasarse más la institucionalización de la representación legislativa indígena en Puebla, lo que sin duda será una oportunidad para dar respuesta a una de las múltiples demandas de los siete pueblos originarios que tienen asentamiento en esta entidad. Además, solo de esta manera se favorecerá el derecho a la representación política como parte sustancial de los DD. HH., lo que incidirá en la visibilización de las circunstancias sociales, políticas y económicas que enfrentan las PPCIO, así como en la generación de condiciones para que el gobierno estatal se enfoque en el diseño de políticas y programas que beneficien a este sector social, tan importante en nuestros días.

## II. CONCLUSIONES

La importancia de los pueblos, comunidades indígenas y sus integrantes, las personas indígenas, estriba en que, por su antigüedad, cosmovisión, costumbres, tradiciones y normas preservadas a través de muchas generaciones, al ser una parte fundamental de la composición poblacional cuyo distintivo es la pluriculturalidad, tienen derecho a contar con representantes electos por votación popular, fundamentalmente porque muchas de las decisiones que se toman por vía de la representación atañen a asuntos que les conciernen, por ejemplo, sus tierras, posesiones, recursos naturales, el uso del suelo, las expropiaciones y la conservación de sus culturas, entre otras cuestiones. Sin embargo, la historia muestra la marginación y exclusión de la que han sido objeto, lo que ha limitado el ejercicio de sus derechos políticos.

Las reformas en materia de representación indígena, si bien son resultado de la demanda impulsada por este sector, resultan insuficientes, pues únicamente establecen algunos lineamientos para dar cumplimiento a la participación de las personas indígenas. El esfuerzo más evidente está en las acciones afirmativas que se han adoptado y modificado para incluir a otros sectores tradicionalmente excluidos: personas con discapacidad, de diversidad sexual, afrodescendientes, migrantes, etc.

No obstante, la legítima demanda de las personas indígenas de contar con representantes legislativos en el congreso federal no ha tenido el efecto deseado, debido a las condiciones para el registro de las candidaturas, pues queda en entredicho la demostración del vínculo comunitario.

Esto propicia que personas que no demuestran su vínculo con un pueblo o comunidad indígena, a partir de la verificación de su arraigo comunitario, el reconocimiento por parte de las autoridades, o la realización de obras en beneficio de la comunidad que pretenden representar, lleguen a ocupar espacios de representación; aunado a ello, también están aquellos que ni siquiera señalan su adscripción indígena, de ahí que los partidos como instituciones encargadas de presentar las fórmulas y listas de candidatos y candidatas se aprovechen de tal situación para colocar a otros ciudadanos y ciudadanas para que participen en las contiendas, lo cual deja sin oportunidad de ejercer cargos que influyen en el proceso de toma de decisiones a quienes sí cumplen los requisitos, lo que pone en tela de juicio el cumplimiento de la norma creada por el legislador para remediar una justa demanda de las personas indígenas.

Ciertamente, las sentencias dictadas por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación representan avances en la materia al ordenar la adecua-

ción de criterios para que proceda el registro de las personas que pretenden contender por las candidaturas indígenas, lo que ha dado lugar a un conjunto de acuerdos emitidos entre otras autoridades, por el consejo general del INE que emite las pautas relativas a los criterios para demostrar el vínculo entre quienes se registran y las comunidades originarias.

No obstante, el hecho de que se filtren otras personas que incumplen los requisitos para contender por candidaturas indígenas implica la necesidad de crear sanciones que puedan imponerse a los partidos políticos que incumplan con la voluntad del legislador, al colocar a candidatos y candidatas que no reúnen los requisitos exigidos para ser registrados, puesto que históricamente los partidos tienden a evadir la ley. Esto se evidencia con los numerosos casos de personas que ya han representado un cargo legislativo sin tener derecho a ello, lo que ha privado a personas indígenas que bien podrían mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas en favor de sus pueblos y comunidades de origen.

En cuanto a la entidad poblana, es evidente la urgencia de legislar en la materia, a fin de que los distritos electorales locales puedan tener la oportunidad de contar con diputados y diputadas indígenas, cuya representa-

ción les dará la oportunidad de impulsar soluciones a buena parte de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas en este ámbito geográfico. Esto conlleva la voluntad de quienes actualmente integran el poder legislativo, así como de quienes conforman el consejo general del Instituto Electoral del Estado de Puebla y de los actores políticos, para hacer efectiva la legítima demanda de quienes representan la riqueza pluricultural que caracteriza a esta entidad.

El IEEP en agosto dio a conocer los nombres de los siete distritos electorales locales que cuentan con más del 40% de población indígena<sup>422</sup>; lo que sigue es la legislación que favorecerá la representación indígena y las acciones afirmativas en la materia, así como su cumplimiento, en el entendido de que tendrán que verificarse los aspectos que determinan el vínculo comunitario de las personas que se registren como candidatas y candidatos a puestos de elección popular.

Como pudo constatar, los partidos, en aras de su conveniencia, tal como ocurrió cuando se institucionalizaron las cuotas de género y la paridad, a través de sus cúpulas condicionaban a las mujeres que triunfaron, a renunciar, y ahora aprovechan que tienen la encomienda de verificar que, aquellos a quienes registran, cumplan con los lineamientos exigidos para contender por candi-

---

422 Boletín de Prensa No. 48, [en línea], IEEP, [consulta: 30 de noviembre de 2023], disponible en: <https://www.ieepuebla.org.mx/2023/boletines/48/48.pdf>

daturas indígenas. Esto solo ha propiciado una ventaja para las fuerzas políticas que pueden, sin sanción alguna, evadir la ley, aunque este incumplimiento de requisitos deja sin la posibilidad de obtener curules a personas que cumplen con las condiciones y podrían favorecer de manera importante a sus pueblos y comunidades originarias.

La experiencia a nivel nacional debe ser la pauta para la determinación de los criterios que hagan factible la representación indígena en el Congreso del Estado, pues a nivel internacional diversos países han establecido votaciones ponderadas, circunscripciones electorales indígenas, cuotas específicas para favorecer la representación indígena o listas especiales, mismas cuyo fin es la reserva de curules para representantes indígenas.

A nivel subnacional, Chiapas es un referente muy importante y vanguardista, pues al ser una entidad con amplio componente poblacional indígena, desde 1985 inició con la representación de un diputado indígena (LVI legislatura). Los cambios normativos de carácter federal en la materia, así como la experiencia chiapaneca subrayan la necesidad de que se generen las condiciones en Puebla para garantizar la representación legislativa indígena

Además, está la importancia que tiene la verificación del vínculo comunitario por parte

del Instituto Electoral del Estado de Puebla en los distritos locales para que las verdaderas personas indígenas puedan competir y acceder a estos espacios tan importantes para mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales de las personas, pueblos y comunidades originarias en el contexto de la preservación de sus culturas y todo aquello que conllevan: enseñanza de la lengua a las siguientes generaciones, conocimientos, tradiciones, costumbres, prácticas medicinales, sistemas normativos internos, protección al medio ambiente, valores, etc., a fin de preservar la pluriculturalidad que caracteriza al estado y conforma parte de su riqueza.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO, Blanca. *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014* [en línea]. Cuadernos de investigación. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014. [Consulta: 9 de julio de 2023]. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1889/CI\\_4\\_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1889/CI_4_DGIE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Acuerdo de Escazú. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018. Entró en vigor el 22 de abril de 2021 conforme a su artículo 22. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/18766/file/acuerdo-escazu-para-jovenes.pdf>
- Acuerdo de París. Adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia. Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Disponible en: [https://unfccc.int/sites/default/files/spanish\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf)
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. *Obra Antropológica I. El Señorío de Cuauhtochco*. México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional Indigenista y Gobierno del Estado de Veracruz, 1991.
- AGUIRRE SALA, José Francisco. “La Democracia líquida: democratizar la ciudadanía y ciudadanizar la democracia”. *El banquete de los dioses. Revista de filosofía y teoría política contemporánea* [en línea]. [s.l.], vol. 3, núm. 5, 2015. [Consulta: 26 de julio de 2023]. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/ebdld/article/view/1877/1586>.
- ÁLVAREZ SANTALÓ, León Carlos y GARCÍA-BAQUERO GONZÁLEZ, Antonio. *El reformismo borbónico 1700-1789 en Historia de España*. Tomo 7. Barcelona, Editorial Planeta, 1989.
- ANDÚJAR MORENO, Jorge. “La Constitución de Cádiz, las elecciones y los municipios”. *Revista Oficial del Poder Judicial*. Lima, Corte Suprema de Justicia de la República, año 4 - 5, Números 6 y 7, 2010-2011.
- ARÁMBULA REYES, Alma. *Acciones Afirmativas* [en línea]. México, LX Legislatura de la Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008. [Consulta: 9 de junio

de 2023]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

Constitucion/antecedentes.php#gsc.tab=0

ARLETTAZ, Fernando. “Dos modelos frente a la diversidad cultural: igualitarismo formal y ciudadanía diferenciada”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. [s.l.], año LIX, núm. 221, mayo-agosto 2014.

BARABAS, Alicia M. “Acerca de los pueblos originarios”. *Arqueología Mexicana. Dossier Los pueblos originarios de México*. [s.l.], núm. 171, noviembre – diciembre de 2021.

Atlas de los Estados. Disponible en: [https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas\\_estados/puebla.pdf](https://planeacion.sep.gob.mx/Doc/Atlas_estados/puebla.pdf) [consulta: 2 de junio de 2023].

BENÉITEZ ROMERO, María Benita. *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004.

BADILLO, Diego. “Despojan a indígenas de candidaturas reservadas a comunidades originarias”. *El Economista* [en línea], 9 de mayo, 2021. [Consulta: 12 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Despojan-a-indigenas-de-candidaturas-reservadas-a-comunidades-originarias-20210509-0002.html>

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Cámara de Diputados, 1999.

BERNAL, Beatriz. “Las características del derecho indiano”, *Historia Mexicana* [en línea], México, El Colegio de México, vol. 38, núm. 4, 1989. [Consulta: 1 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/2030/3067>.

Bando de Miguel Hidalgo, 6 de diciembre de 1810, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 2012.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*. 14ª. reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

- Boletín de Prensa No. 48. [en línea], IEEP. [Consulta: 30 de noviembre de 2023]. Disponible en: <https://www.ieepuebla.org.mx/2023/boletines/48/48.pdf>
- BOVERO, Michelangelo. “Los adjetivos de la democracia”. *Conferencia magistral*, Cuaderno 2. México, Instituto Nacional Electoral, 2020.
- BRUGUÉ TORRUELLA, José, *et. al.* (coords.). ¿Una nueva democracia para el siglo XXI? Buenos Aires, CLACSO, 2020.
- BUENO SORIA, Isaac y PONCE GONZÁLEZ, Miguel. *La Constitución de 1917: reparto agrario y organización económica* [en línea]. México, Estudios e investigaciones, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados/Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 2018. [Consulta: 9 de julio de 2023]. Disponible en: [http://intra.cedrssa.gob.mx/files/b/8/67La%20Constituci%C3%B3n%20de%201917\\_reparto%20agrario%20y%20organizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20-%20web.pdf](http://intra.cedrssa.gob.mx/files/b/8/67La%20Constituci%C3%B3n%20de%201917_reparto%20agrario%20y%20organizaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica%20-%20web.pdf)
- CALBET, Néstor. “Democracia participativa”. *Comunicación Cultura y Política*. *Revista de Ciencias Sociales*. [s.l.], vol. 3, núm. 2, julio – diciembre de 2012.
- CAMACHO, Mónica. “En Puebla 16 diputados han usurpado curules federales para indígenas”. *La Jornada de Oriente* [en línea], 27 de junio, 2022. [Consulta: 12 de abril de 2023]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/partidos-ceden-16-diputaciones-que-eran-para-pueblos-originarios-a-politicos-que-no-son-indigenas/>
- CARRACEDO, José Rubio. “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?” En: CARBONELL, Miguel (compilador), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CARRIZOSA, Laura. “El tepehua, lengua originaria con mayor riesgo de desaparecer: Bringas”. *La Jornada de Oriente* [en línea], 9 de agosto, 2023. [Consulta: 8 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticias/cultura/tepehua-lengua-originaria-de-puebla-con-mayor-riesgo-de-desaparecer-rafael-bringas/>

- Carta de las Naciones Unidas. Firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Firmada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 conforme al artículo 145. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/carta.htm>
- Carta Democrática Interamericana. Aprobada en Sesión Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos llevada a cabo el 11 de septiembre de 2001 en Lima Perú.
- CASTRO MORALES, Efraín. *El federalismo en Puebla*, Puebla, Secretaría de Cultura, 1987.
- Cátedra UNESCO de Derechos Humanos. *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes*. Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007. México, 2 de noviembre de 2007.
- CHAIRES, Jorge. “Plurinacionalismo, pluriculturalidad y federalismo en México”. *América Latina Hoy* [en línea]. Salamanca España, vol. 88, 2021, p. 106. [Consulta: XXXXX]. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/25124/26304>
- CIENFUEGOS SALGADO, David. “La Constitución de 1857 y los derechos humanos”. Ciclo de Conferencias. Las Constituciones Mexicanas de 1857 y de 1917: aspectos político-electorales. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- COHEN, Joshua. “Deliberación y legitimidad democrática”. En HAMLIN, A. y PETTIT, P. (eds.). *The Good Polity*. Mariano C. Melero (trad.). Oxford, Blackwell, 1989.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Los derechos humanos de los pueblos indígenas*. México, CNDH, 2015.
- Compendio de Legislación Nacional Electoral*. Tomo II. México, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, 2016.
- Consejo Nacional de Población. Índice de marginación por entidad federativa y municipio, 2010 [en línea]. [Consulta: XXX]. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/indices\\_de\\_marginacion\\_2010\\_](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/indices_de_marginacion_2010_)

por\_entidad\_federativa\_y\_municipio.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>

Constitución de Apatzingán 1814, Cámara de Diputados. Disponible en: [https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](https://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

Constitución de Cádiz de 1812.

Constitución de 1824. “Hace 193 años se promulgó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-193-anos-se-promulgo-la-primera-constitucion-federal-de-los-estados-unidos-mexicanos#:~:text=As%C3%AD%20el%201%20de%20abril,de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, Sancionada y Jurada por el Congreso General Constituyente el día cinco de febrero de 1857, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. Disponible en:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la del 5 de febrero de 1857. Incluye erratas publicadas el 6 de febrero de 1917, Secretaría de Gobernación, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México, Gobierno de México. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 06-06-2023. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José de Costa Rica). Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor en el ámbito internacional el 18 de julio de 1978. Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion\\_ADH.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf)

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las ONU mediante Resolución 2106 A (XX) del 21 de diciembre de 1965. Entró en vigor el 4 de enero de 1969, de conformidad con el Art. 19. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd_SP.pdf)

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Adoptada el 9 de mayo de 1992 en Nueva York. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Unesco en París, Francia. Entró en vigor el 22 de mayo de 1962, de conformidad con el artículo 14. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>

Convención sobre la Diversidad Biológica. CDB. Adoptada el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Disponible en:

<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General mediante Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf)

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Convenio No. 107 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 26 de junio de 1957.

- Entró en vigor el 02 de junio de 1959. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C107](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107)
- Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 25 de junio de 1958. Entró en vigor el 15 de junio de 1960. Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_Ilo\\_Code:C111](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111)
- Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Adoptado por la Conferencia General de la OIT el 27 de junio de 1989. Entró en vigor el 05 de septiembre de 1991. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>
- CÓRDOVA, Arnaldo. *La política de masas del cardenismo*. México, Ediciones Era, 1974.
- CÓRDOVA, Arnaldo. “La política de masas y el futuro de la izquierda en México”. *Cuadernos Políticos*, núm. 19, enero-marzo 1979, México, Editorial Era.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. 6ª ed. España, Alianza Editorial, 2009.
- COUTIÑO OSORIO, Fabiola (coord.). *Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional*. México, Universidad de Guanajuato, 2022.
- COUTIÑO, OSORIO, Fabiola. *Legislaciones Electorales del siglo XIX en Puebla*. México, Noriega editores, 2011.
- COUTIÑO OSORIO, Patricia Fabiola y CASTAÑEDA TENORIO, Enrique. *Evaluación del proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Puebla y su prospectiva a tres años en los ejes social, económico, inclusivo y de participación de los pueblos originarios*. Puebla, CONCYTEP, 2023.
- DAHL, Robert. “La democracia”. *PostData*. [s.l.], núm. 10, diciembre de 2004.
- DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1992
- DAÍN, Andrés. “T.H. Marshall en Latinoamérica: Limitaciones y potencialidades de su definición de Ciudadanía”. *V Jornadas de Sociología*

de la UNLP. 10-12 de diciembre de 2008, Argentina. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5978/ev.5978.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5978/ev.5978.pdf)

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 02 de mayo de 1948. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/declaracion.asp#:~:text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aprobada por la Asamblea General de la OEA mediante Resolución 2888 (XLVI-O/16) del 14 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf>

Declaración de Filadelfia. Declaración de los Fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los Principios que Debieran Inspirar la Política de sus Miembros. Adoptada el día 10 de mayo de 1944. Disponible en: <https://www.ilo.org/static/>

<spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 1904 (XVIII) del 20 de noviembre de 1963. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/1963\\_Declaracion%20de\\_las\\_Naciones\\_Unidas\\_resolucion\\_1904-XVIII.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1963_Declaracion%20de_las_Naciones_Unidas_resolucion_1904-XVIII.pdf)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Adoptada en la 107ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 61/295 aprobada del 13 de septiembre de 2007. Disponible en: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, [1789] Asamblea Nacional Francesa, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Cámara de Diputados, Art. sexto.

Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Adoptada el 14 de diciembre de 1960, mediante

- Resolución de la Asamblea General de la ONU 1514 (XV). Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-granting-independence-colonial-countries-and-peoples>
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Adoptada por la Asamblea General de la ONU mediante resolución 2263 (XXII) el 07 de noviembre de 1967. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2017.pdf>
- Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Américas. AG/DEC. 79 (XLIV-O/14). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/dec-79-14-es.pdf>
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Adoptada el 2 de noviembre de 2001 en París, Francia. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. Proclamada por la Asamblea General de la ONU en París, el 10 de diciembre de 1948 mediante la Resolución 217 A (III). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 737, viernes 27 de abril de 2001.
- Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y Afromexicano 2021-2024, Diario Oficial de la Federación 27 de diciembre de 2021.
- DEL TRONCO PAGANELLI, José. “Democracia participativa”. *Prontuario de la democracia* [en línea]. México, UNAM, COMECOS, INE, 2021. [Consulta: XXX]. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx>

- DEL TRONCO, José y MADRIGAL RAMÍREZ, Abby. “Democracia participativa en México: ¿Compensa o profundiza la desigualdad política?”. *Andamios*. [s.l.], vol. 18, núm. 46, mayo – agosto, 2021.
- DÍAZ, Elías. “Estado de derecho y democracia”. *Anuario Facultad de Derecho*. Universidad Autónoma de Madrid, núms. 19-20, 2002.
- Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, Real Academia Española de la Lengua. Disponible en: <https://dpej.rae.es>
- Directrices Akwé: Kon. Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Directrices del CDB. Aprobadas en 2004. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>
- DUBIEL, Helmut. *La Teoría Crítica: Ayer y Hoy*. México, Plaza y Valdez, 2000.
- DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo. “Las acciones afirmativas como mecanismos reivindicadores de la paridad de género en la participación política inclusiva: Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Colombia”. *Revista de Derecho*, núm. 45, Barranquilla: 2016.
- DUSSEL AMBROSINI, Enrique. *Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político*. Cuadernos del movimiento Vol. II. Radicalizar la democracia. México, Editorial Tinta roja, Tinta negra, 2012.
- EDGERTON, J., et. al. *Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza* [en línea]. Washington, Banco Mundial, abril de 2000. [Consulta: XXX]. Disponible en: <http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>.
- El marco teórico - conceptual de la evaluación de las políticas públicas*. México, Cámara de Diputados. Centro de Investigación y Análisis. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm>.
- Estatuto provisional del Imperio Mexicano, 1865.
- Estudio especializado sobre a efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021* [en línea]. México, El Colegio de México, 2022. [Consulta: 29 de julio de 2023]. Disponible

- en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 14 de diciembre de 2017.
- FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. “Las acciones afirmativas en política”. *Publicación Feminista Mensual* [en línea]. México, UNAM, año 21, núm. 169, 1997. [Consulta: XXX]. Disponible en: [https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio\\_21\\_n\\_169\\_Abril\\_1997.pdf](https://archivos-feministas.cieg.unam.mx/ejemplares/fem/Anio_21_n_169_Abril_1997.pdf)
- FIX-FIERRO, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*. 2ª ed. México, UNAM, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Reflexiones sobre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. México, Gobierno de la República - SEP, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.
- FOWLER-SALAMINI, Heather y VAUGHAN, Mary Kay (eds.). *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*. México, El Colegio de Michoacán e Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.
- FRASER, Nancy. *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “post socialista”*. Santa Fe de Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1997.
- GIMATE-WELSH, Adrián S. *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura a propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas*. México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, UAM-I, M.A. Porrúa, 2010.
- GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. *Acciones afirmativas: orígenes, conceptualización y perspectivas* [en línea]. México, CDHDF, 2016.. [Consulta: XXX]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/17.pdf>
- Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas (IWGIA). “El Mundo Indígena 2023: Bolivia” En: *IWGIA* [en línea], 2023. [Consulta: 29 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.iwgia.org/es/bolivia/5076-mi-2023-bolivia.html>
- Guía de apoyo para la inscripción de consejeros y secretarios. Disponible

en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia\\_de\\_apoyo\\_al\\_registro\\_sistema\\_distritales\\_.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia_de_apoyo_al_registro_sistema_distritales_.pdf) [consulta: 28 de junio de 2023]

Guía de examen para integrar los consejos Distritales, Disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia\\_examen\\_distritales.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2020/convocatoria/cde/Guia_examen_distritales.pdf) [consulta: 28 de junio de 2023].

GUTIÉRREZ CHONG, Natividad. “Mercadotecnia en el “indigenismo” de Vicente Fox”. En: HERNÁNDEZ, Rosalva Aída, *et. al.* (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados/Porrúa, 2004, pp. 27-52.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. España, Editorial Trotta, 1998.

HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia. *Reflexiones sobre la crisis de representación política en México*. México, Montiel & Soriano Editores, 2008.

HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y CASTAÑEDA TENORIO, Enrique. “El INE y los organismos públicos locales electorales: nuevas facultades en el

marco de la reforma al artículo 41 constitucional”. En Coutiño Osorio, Fabiola (coord.). *Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional*. México, Universidad de Guanajuato, 2022.

HERNÁNDEZ DE GANTE, Alicia y GIMATE-WELSH, Adrián. “El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. [s.l.], Año LXIII, núm. 232 enero / abril de 2018.

HORRACH MIRALLES, Juan Antonio. “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”. *Factótum. Revista de Filosofía*. [s.l.], núm. 6, 2009.

Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo. México, INE, COLMEX, 2015.

INE. Acuerdo INE/CG451/2018 del Consejo General del INE, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el SUP-JDC-260/2018, se da respuesta respecto a los parámetros para la verificación del vínculo comunitario de las personas indígenas que fueron propuestas por los partidos políticos como candidatas a puestos

- de elección popular. [consulta: 18 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95996/CGex201805-11-ap-4.pdf>
- INE. Acuerdo INE/CG540/2020 del Consejo General del INE que establece el procedimiento para integrar las propuestas de aspirantes a cargos de consejeras y consejeros electorales de los consejos distritales para los procesos electorales federales 2020-2021 y 2023-2024. [Consulta: 2 de julio de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115099/CGor202010-28-ap-17.pdf>.
- INE. Acuerdo INE/CG572/2020 del Consejo General del INE 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 coaliciones para el proceso electoral federal 2021-2021. [consulta: 5 de julio de 2023]. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>
- INE. Acuerdo INE/CG18/2021 del Consejo General del INE por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 se modifican los criterios aplicables al registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf> [consulta: 2 de mayo de 2023].
- INE. Acuerdo INE/CG160/2021 del Consejo General del INE. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/CGex202103-04-ap-1.pdf> [consulta: 2 de agosto de 2023].
- INE. Convenio INE/DJ/96/2020 de colaboración entre INE e IEEP [en línea]. [Consulta: 8 de julio de 2023]. Disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2021/convenio/CG\\_Puebla\\_firmado.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2021/convenio/CG_Puebla_firmado.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default>.

aspx?tema=me&e=21 [consulta: 1 de mayo de 2023].

aproposito/2020/indigenas2020.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. Principales resultados [en línea]. México, INEGI, junio 2021. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI\\_2020\\_Presentacion\\_Ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Subsistema de Información Demográfica y Social. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP [en línea]. ediciones 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012. [Consulta: XXX]. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadística a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. México, Comunicado de Prensa núm. 430/22, 8 de agosto de 2022.

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Disponible en: [https://site.inali.gob.mx/Micrositios/normas/estadisticas\\_otomi.html](https://site.inali.gob.mx/Micrositios/normas/estadisticas_otomi.html)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y vivienda 2020. México, 2020.

Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas. Disponible en: [http://ippi.puebla.gob.mx/images/programa\\_especial/Programa-Especial-de-Pueblos-Indigenas-1-1-comprimido.pdf](http://ippi.puebla.gob.mx/images/programa_especial/Programa-Especial-de-Pueblos-Indigenas-1-1-comprimido.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Principales resultados de la Encuesta Intercensal 201. Puebla, México, 2015.

Jurado Nacional de Elecciones. “Elecciones Regionales y Municipales 2022”. En: *Jurado Nacional de Elecciones* [en línea], 2022. [Consulta: 28 de julio de 2023]. Disponible en: <https://observaigualdad.jne.gob.pe/poblacion.html>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Presentación de Resultados Puebla, INEGI Censo 2020, México, 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/>

Jurisprudencia 30/2014, “Acciones afirmativas. naturaleza, características y objetivo de

- su implementación”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 7, núm. 15, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- Jurisprudencia 37/2015, Tribunal Electoral de la Federación, 28/10/2015, Sala Superior, R.D.C. y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, Jurisprudencia 37/2015.
- KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal del derecho de las minorías*. Barcelona, Paidós, 1996.
- LAGUNES LÓPEZ, Óscar Nicasio (coord.). *Los nuevos dilemas de la democracia en México*. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2017.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier. “Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate”. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*. [s.l.], núm. 6, 1989.
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2022.
- Ley Federal de Consulta Popular, Artículo 28 Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 2021.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Diario Oficial de la Federación. 19 de enero de 2023.
- Ley de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Última reforma publicada en el DOF 27-12-2022. Cámara de Diputados. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado de Guerrero.
- Leyes Constitucionales de la República Mexicana, 1836, Museo de las Constituciones, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2017. Disponible en: <https://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/>
- LIJPHART, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Yale University Press, 1984.

- LIJPHART, Arend. *Democracy in Plural Societies: A comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, Haydeé. “De la gloria prehispánica al socialismo. Las políticas indigenistas del cardenismo”. Cuicuilco [en línea]. México, vol. 20, núm. 57, 2013. [Consulta: 6 de agosto de 2023]. Disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018516592013000200003](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018516592013000200003)
- LÓPEZ VELA, Valeria. “Acción afirmativa y equidad: un análisis desde la propuesta de Thomas Nagel”. *Revista de Filosofía Open Insight*, [s.l.], vol. 7, núm. 12.
- “Los partidos políticos en México”. *Los sentimientos de la nación*. Museo Legislativo, Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.
- LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociales, Lineamientos para una teoría general*. 2a edición. Barcelona, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Pontificia Universidad Javeriana, 1998.
- LUNA RAMOS, José Alejandro. “Presentación”. *Constitución Política de la Monarquía Española, Cádiz 1812*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Edición Facsimilar, 2012.
- MACPHERSON, Crawford. *La democracia liberal y su época*. Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- MAIRAL BUERA, Marina, et al. “Madeleine Leininger, artículo monográfico”. *Revista Sanitaria de Investigación* [en línea]. [s.l.], vol. II, núm. 4, abril 2021. [Consulta: XXXX]. Disponible en: <https://revistasanitariadeinvestigacion.com/madeleine-leininger-articulo-monografico/>
- MARSHALL, Thomas Humphrey. “Ciudadanía y clase social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. [s.l.], núm. 79, 1997.
- MEJÍA QUINTANA, Oscar y JIMÉNEZ, Carolina. “Nuevas teorías de la democracia. De la democracia formal a la democracia deliberativa”. *Colombia Internacional*. [s.l.], núm. 62, julio – diciembre de 2005.
- Memoria del Proceso Electivo en el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, Desarrollado por Sistemas Normativos Propios (usos y

- costumbres), 2021. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2022.
- Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales. Proceso electivo por sistemas normativos internos. Ayutla de los Libres, Guerrero, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2018.
- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio. *El derecho precolonial*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1961.
- MORLINO, Leonardo. *Democracia y democratizaciones*. México, CEPACOM, 2005.
- NEGRI, Antonio y HART, Michael. *Multitud*. Barcelona, Debate, 2004.
- NOHLEN, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE/Fundación Friedrich Naumann, 1999.
- NOHLEN, Dieter y REYNOSO NÚÑEZ, José. *Ciencia Política y justicia electoral: quince ensayos y una entrevista*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- NOVARO, Marcos. *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- Observación General N° 23 (Pueblos indígenas)
- O'DONNELL, Guillermo. "Democracia y Estado de derecho". *Journal of Democracy*. [s.l.], vol. 15, núm. 4, octubre de 2004.
- O' GORMAN, Edmundo. *Historia de las divisiones territoriales en México*. 6ª edición. México, Editorial Porrúa, 1985.
- OLVERA RIVERA, Alberto J. "La construcción de la ciudadanía en México en los albores del siglo XXI". *Sotavento. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*. [s.l.], núm. 10, 2001.
- ORTEGA GARCÍA, Ramón. "El derecho mexicano entre el legalismo y el constitucionalismo (anotaciones de la historia constitucional)". *Estudios de historia moderna contemporánea de México* [en línea]. [s.l.], núm. 54, julio-diciembre de 2017. [Consulta:

XXXX]. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ehmcm.2017.05.001>

ORTEGA VILLASEÑOR, Humberto. “México como nación pluricultural. Una propuesta de articulación socio-jurídica en el siglo XXI”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 45, núm. 113, enero – abril de 2012.

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el Art. 49. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf)

Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU, mediante Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el Art. 27. Disponible en: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cescr_SP.pdf)

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. “Ciudadanía y definiciones”. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* [en línea]. [s.l.], núm. 25, 2002, pp. 177-211. [Consulta: XXXX]. Disponible en: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcc53x9>

PÉREZ PÉREZ, Tito Hernando. “Enseñanza de los Derechos Humanos en un contexto pluricultural”. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* [en línea]. [s.l.], vol. 29, núm. 98, enero-junio de 2008. [Consulta: XXXXX]. Disponible en: [EBSCOhost, ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=43749388&lang=es&site=eds-live](https://www.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=43749388&lang=es&site=eds-live)

PERUZZOTTI, Enrique. *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* [en línea]. Quito, FLACSO/Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008. [Consulta: 15 de julio de 2023]. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41924.pdf>

PIMIENTA FRANCO, Xóchitl. “Juanitas y Manuelitas, la historia se repite”. *Revista Forbes* [en línea]. 19 de

- septiembre de 2018. [Consulta: 29 de junio de 2023]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite/>
- PINEDO ALONSO, Cora Cecilia. Iniciativa de Ley. Suspensión de derechos político-electorales a las personas deudoras alimentarias. Partido del Trabajo. *Gaceta del Senado*, LXIV/3PPO-2-2687/111744, 2 de septiembre de 2020.
- PINKUS AGUILAR, María Fernanda y Valencia Quiceno, Sebastián. “Autoadscripción como criterio para identificar a una persona como indígena”. *Derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales*. Cuadernos de Jurisprudencia núm. 8, México: SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 1/2012, 30 de enero de 2012, Centro de Estudios Constitucionales, 2021.
- PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Proceso Electoral 2021. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643052/PROCESO\\_ELECTORAL\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/643052/PROCESO_ELECTORAL_2021.pdf)
- PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- RAMÍREZ-GARCÍA, Hugo S. “La constitucionalización de la persona: un marco de la relación entre el Estado de derecho y los derechos humanos”. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 47, julio-diciembre 2022.
- RAMOS CALDERÓN, José Antonio. “Cuando se habla de diversidad ¿de qué se habla? Una respuesta desde el sistema educativo”. *Revista Interamericana de Educación de Adultos* [en línea]. [s.l], vol. 34, no. 1, 2012. [Consulta: XXXXX]. Disponible en: Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545090006>
- RANGEL GONZÁLEZ, Raúl. *Democracia indígena en contextos multiculturales*. México, IEEM, 2018.
- Ratificación del C111 - Convenio sobre la Discriminación (empleo y ocupación), OIT, 1958 (núm. 111). Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312256](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0:NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256)

- RAWLS, John. *Liberalismo Político*. Barcelona, Crítica, 1997.
- RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. México, FCE, 1971.
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Actualización 2022. Disponible en: <https://dle.rae.es/calpulli>
- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario. Actualización 2022. Disponible en: <https://dle.rae.es/diversidad>
- Recomendación General N° 24” (La mujer y la salud).
- Reforma Constitucional, Puebla, 1831.
- REGINO MONTES, Adelfo. *Declaraciones en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas*. Naciones Unidas, Nueva York, enero de 2019. Año Internacional de las Lenguas Indígenas.
- Resoluciones AG/RES. 1022 (XIX-O/89), AG/RES. 1479 (XXVII-O/97), AG/RES. 1549 (XXVIII-O/98), AG/RES. 1610 (XXIX-O/99), AG/RES. 1708 (XXX-O/00), AG/RES. 1780 (XXXI-O/01), AG/RES. 1851 (XXXII-O/02), AG/RES. 1919 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2029 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2073 (XXXV-O/05), AG/RES. 2234 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2294 (XXXVII-O/07), AG/RES. 2368 (XXXVIII-O/08), AG/RES. 2498 (XXXIX-O/09), AG/RES. 2565 (XL-O/10), AG/RES. 2674 (XLI-O/11), AG/RES. 2724 (XLII-O/12) y AG/RES. 2793 (XLIII-O/13).
- Resolución AG/RES. 2867 (XLIV-O/14) OEA. “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2867-14-es.pdf>
- REYES GARCÍA, Luis. “La ciudadanía en México. Un breve recuento histórico”. *Polis*, vol. 9, núm. 2, 2013.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. *Las acciones afirmativas. Un marco teórico para la discriminación*. México, CONAPRED, 2006.
- ROMERO GALVÁN, José Rubén. *Los privilegios perdidos de Hernando Alvarado Tezozómoc, su tiempo, su nobleza y su crónica mexicana*

- [en línea]. 1ª edición electrónica. México, Históricas Digital, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2019. [Consulta: 28 de julio de 2023]. Disponible en: [https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/419/privilegios\\_perdidos.html](https://historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/419/privilegios_perdidos.html)
- ROMO GASSON, Félix. *Informe de Gestión*. Secretaría Ejecutiva Anticorrupción. Estado de Chihuahua, febrero de 2021.
- ROSILLO MARTÍNEZ, Alejandro y LUÉVANO BUSTAMANTE, Guillermo. *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local*. México, Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí (2014-2017), 2014.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, Editores Mexicanos Unidos, 1995.
- RUIZ, Laura. “Se va a pique la fiebre de las candidaturas independientes. Mientras que el 2018 e IEE aprobó 31 candidaturas, en 2021 la lista bajó a 11”. *El Sol de Puebla* [en línea], 4 de mayo, 2021. [Consulta: 18 de abril de 2023]. disponible en: <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/eleccion/se-va-pique-la-fiebre-de-las-candidaturas-independientes-en-puebla/>
- RUIZ MUNILLA, José de Jesús. *Consideraciones acerca de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y el sistema centralista de gobierno en México*. Gobierno de México, Cámara de Diputados, 2019.
- SABA, Roberto P. “Las acciones afirmativas y las dos caras de la igualdad”. En IBARRA OLGUÍN, Ana María (coord.). *Discriminación. Piezas para armar*. México, SCJN, 2021.
- SÁNCHEZ DE TAGLE, Gonzalo. “Acción afirmativa indígena. Entre la libertad de elección y el derecho de participación indígena”. *Justicia en una democracia constitucional*. México, TEPJF, 2020.
- SANTIAGO JUÁREZ, Mario. “Igualdad y acciones afirmativas en el ámbito de la educación a favor de indígenas en México”. En: SANTIAGO JUÁREZ, Mario (coord.), *Acciones afirmativas*. México, CONAPRED, 2011.
- SARTORI, Giovanni. “En defensa de la representación política”. *Claves de razón práctica*. [s.l.], núm. 91, 1999.

SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la democracia? México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.

mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017 [consulta: 12 de mayo de 2023].

SCJN. Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas. Sentencias relevantes en materia de Derechos Humanos: Personas, pueblos y comunidades indígenas. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>

Sentencia SUP-RAP-21/2021 Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf) [consulta: 6 de mayo de 2023].

SCJN. Acción de inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas. Sentencias relevantes en materia de Derechos Humanos: Personas, pueblos y comunidades indígenas. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/buscadores-juridicos/sentencias-relevantes-en-materia-de-derechos-humanos/1299>

SINGER SOCHET, Martha. *Justicia electoral México, participación y representación Indígena*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

SIRENIO, Kau. “Usos y costumbres: la democracia participativa”. *Pie de Página* [en línea]. 21 de abril de 2021. [Consulta: XXXX]. Disponible en: <https://piedepagina.mx/ usos-y-costumbres-la-democracia-participativa/>

Secretaría de Gobernación. Gobierno de México (2018-2024). Disponible en: <https://www.gob.mx>

Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

SEGOVIA, Juan Fernando. *Habermas y la democracia deliberativa. Una utopía tardo-moderna*. Madrid, Ed. Marcial Pons, 2008.

SKINNER, Quentin. *Machiavelli and Republicanism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00726-2017>

- SOL ARRIAZA, Ricardo. *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos* [en línea]. Costa Rica, FLACSO, 2012. [Consulta: XXX]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>
- SOMUANO, Ma. Fernanda y NIETO, Fernando. *Ciudadanía en México. ¿ciudadanía activa?* México, Colmex, INE, 2014.
- SONNLEITNER, Willibald. *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. 1ª reimpresión. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- SORIANO CIENFUEGOS, Carlos y GILAS, Karolina M. *Derecho electoral, conocimiento y técnica en materia electoral*. Manuales del TEPJF. México, TEPJF, 2018.
- TAMAGNO, Liliana. “Pueblos indígenas. Racismo, genocidio y represión”. *Corpus* [en línea]. [s.l.], julio-diciembre de 2011, vol. I, núm. 2. [Consulta: 1 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://journals.openedition.org/corpusarchivos/1164>
- TASSARA ZEVALLOS, Vanessa. “El multiculturalismo liberal de Will Kymlicka”. Ponencia. Pontificia Universidad Católica del Perú, agosto 2018. Disponible en: <https://xdoc.mx/documents/el-multiculturalismo-iberal-de-will-kymlicka-5ebc63e0f14e7>
- TELLO, César y JEFFERSON, Mainardes. “Pluralismos e investigación en política educativa una perspectiva epistemológica”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* [en línea]. [s.l.], vol. 20, no. 66, Julio 2015. [Consulta: XXXX]. Disponible en: [EBSCOhost, ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=ehh&AN=109100900&lang=es&site=ehost-live](https://ebSCOhost.ebsco.bibliotecabuap.elogim.com/login.aspx?direct=true&db=ehh&AN=109100900&lang=es&site=ehost-live).
- Tesis P/J 58/2005, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, núm. XXII, julio de 2025.
- Tesis XI/2013. Usos y costumbres. La autoridad administrativa debe verificar y determinar la existencia histórica de dicho sistema en una comunidad; Tesis XII/2013 usos y costumbres. requisitos de validez

- de las consultas en comunidades y pueblos indígenas, para celebrar elecciones, *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 6, Número 12, 2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 36, 37 y 38.
- Tesis XLI/2015. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Quinta Época, Año 8, Número 17, 2015, páginas 77 y 78.
- THOMSON, Guy P. C. y GERALD LA FRANCE, David. *El liberalismo popular mexicano. Juan Francisco Lucas y la sierra de Puebla, 1854-1917*. México, Educación y Cultura, 2011.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*. 2ª edición. 16ª reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- TORRES MEDINA, Javier. *Centralismo y reorganización. La Hacienda Pública y la administración durante la primera república central de México, 1835-1842*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2013.
- TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?* México, FCE, 2001.
- US, Hugo, et. al. *Pueblos indígenas en Guatemala: desafíos demográficos, lingüísticos y socioeconómicos: análisis comparativo de los censos 2002 vs 2018* [en línea]. Banco Internacional de Desarrollo, 2022. [Consulta: 12 de agosto de 2023]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/pueblos-indigenas-en-guatemala-desafios-demograficos-linguisticos-y-socioeconomicos-analisis>
- VALADÉS, Diego. *El control del poder*. México, UNAM, 1998.
- VALLADARES SÁNCHEZ, Jorge. “Libro Blanco de los mecanismos de participación ciudadana en México”. En Pérez Vega, Moisés (coord.), *Mecanismos de participación ciudadana en México: problemas, avances y aprendizajes*. México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2021.
- VÁZQUEZ CORREA, Lorena. “La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos”. *Cuaderno de investigación*. núm. 47. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, agosto 2018.
- VELA, Enrique. Algunas características del calpulli. *Arqueología Mexicana*, núm. 75, 2017.

VENTICINQUE, Valeria. “Críticas y reformulaciones en torno al concepto de ciudadanía. El caso de las políticas sanitarias en el municipio de Rosario”. *Episteme*. [s.l.], vol. 7, núms. 1-2, enero – diciembre de 2015.

php?script=sci\_arttext&pid=S0185-39292011000100002&lng=es&nr  
m=iso

VON BERTALANFFY, Ludwig. *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*. 7ª reimpresión. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

WRIGHT, Claire, et. al. *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas*. Serie Política Electoral Incluyente núm. 5. México, IEEM, 2018.

ZAMBRANO, Jaime. “En rezago educativo uno de cada cuatro poblados: Coneval”. *Milenio* [en línea]. 20 de febrero, 2023. [Consulta: 8 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/puebla-ubico-septimo-nvel-nacional-rezago-eduativo>

ZÁRATE H., Eduardo. “Comunidad, reformas liberales y emergencia del indígena moderno. Pueblos de la Meseta Purépecha (1869-1904)”. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad* [online], vol.32, núm.125, 2011. [Consulta: 23 de julio de 2023]. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo>.

#### IV. LISTA DE SIGLAS

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)

Comisión de Concordia y Pacificación (CO-COPA)

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)

Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT)

Congreso Nacional Indígena (CNI)

Consejo General (CG)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Convención Marco de las NU sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DADIN)

Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)

Declaración Universal de la Diversidad Cultural (DUDC)

Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

Derecho Internacional (DI)

Derecho Internacional Humanitario (DIH)

Derecho Laboral Internacional (DLI)

Derechos Humanos (DD. HH.)

|                                                                         |                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Diario Oficial de la Federación (DOF)                                   | Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC)  |
| Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP)       | Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI)             |
| Directrices Akwé: Kon de 2004 (Directrices del CDB)                     | Instituto Nacional Electoral (INE)                                              |
| Diversidad biológica (DB)                                               | Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)                      |
| Diversidad cultural (DC)                                                | Ley Federal de Consulta Popular (LFCP)                                          |
| Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)                        | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIEPE)              |
| Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI)                            | Ley General de Partidos Políticos (LGPP)                                        |
| Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) |
| Estados Unidos de América (EU)                                          | Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE)                           |
| Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (EPIM)                        | Mayoría Relativa (MR)                                                           |
| Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE)                  | Mesas Directivas de Casilla Únicas (MDCU)                                       |
| Fuerza por México (FPM)                                                 | Movimiento Ciudadano (MC)                                                       |
| Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP)                         | Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)                                       |
|                                                                         | Naciones Unidas (NU)                                                            |

|                                                                                         |                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Organismos Públicos Locales (OPLES)                                                     | Partido Verde Ecologista de México (PVEM)                       |
| Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) | Personas, pueblos y comunidades indígenas u originarias (PPCIO) |
| Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)         | Redes Sociales Progresistas (RSP)                               |
| Organización de los Estados Americanos (OEA)                                            | Representación Proporcional (RP)                                |
| Organización Internacional de Trabajo (OIT)                                             | Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)                   |
| Organización Mundial de la Salud (OMS)                                                  | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)  |
| Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)                             |                                                                 |
| Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)           |                                                                 |
| Partido Acción Nacional (PAN)                                                           |                                                                 |
| Partido Alianza Ciudadana (PANAL)                                                       |                                                                 |
| Partido de la Revolución Democrática (PRD)                                              |                                                                 |
| Partido Encuentro Solidario (PES)                                                       |                                                                 |
| Partido Revolucionario Institucional (PRI)                                              |                                                                 |
| Partido del Trabajo (PT)                                                                |                                                                 |

## V. ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

### **Tabla 1.**

Instrumentos de DI en orden cronológico (generales y específicos) relevantes sobre DD. HH. o que contienen referencias a las PPCIO

### **Tabla 2.**

Antecedentes de los derechos políticos en México

### **Tabla 3.**

Diferentes acepciones de ciudadanía

### **Tabla 4.**

Orígenes de la ciudadanía características

### **Tabla 5.**

Modelo liberal y modelo libertario de ciudadanía v 6.

Modelo republicano y modelo comunitario de ciudadanía

### **Tabla 7.**

De los ciudadanos mexicanos

### **Tabla 8.**

Pérdida de la ciudadanía o suspensión de derechos.

### **Tabla 9.**

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

Reformas artículo 34

### **Tabla 10.**

Aproximaciones teóricas a la democracia

### **Tabla 11.**

Principios de la democracia participativa

### **Tabla 12.**

Derechos humanos emergentes vinculados a la democracia participativa

### **Tabla 13.**

Umbrales de representatividad

### **Tabla 14.**

Mecanismos de participación ciudadana

### **Tabla 15.**

Participación ciudadana

Consulta nacional a programas prioritarios

### **Tabla 16.**

Principios y derechos de las culturas minoritarias

### **Tabla 17.**

Personas que se reconocen como indígenas y hablantes de lenguas originarias (ámbito nacional)

### **Tabla 18.**

Reconocimiento legislativo estatal del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas

### **Tabla 19.**

Estructuras argumentativas. Debate sobre Ley Indígena

### **Tabla 20.**

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre personas, pueblos y comunidades indígenas

### **Tabla 21.**

Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Políticas públicas y acciones afirmativas

**Tabla 22.**

Los derechos de los pueblos originarios y personas indígenas en materia de representación

**Tabla 23.**

Hablantes de lenguas indígenas en la entidad poblana

**Tabla 24.**

Número de personas indígenas en Puebla de acuerdo con los censos del INEGI (2000-2020)

**Tabla 25.**

Partidos nacionales y locales registrados para competir en los procesos electorales (2020-2021)

**Tabla 26.**

Determinación de los 21 distritos indígenas para la integración de fórmulas por el principio de mayoría relativa

**Tabla 27.**

Número de cuotas determinadas para cargos por elegir por el principio de Representación Proporcional

**Tabla 28.**

Candidaturas independientes registradas para competir en los municipios en el proceso electoral (2020-2021)

**Tabla 29.**

Número de diputaciones indígenas en el periodo de 2006 a 2021 LX a LV legislatura (ámbito federal)

**Tabla 30.**

Diputadas federales indígenas por Puebla (2006-2021) LX a LV legislatura

**Tabla 31.**

Diputados federales indígenas por Puebla (2006-2021) LX a LV legislatura

**Tabla 32.**

Características de las candidatas y los candidatos que compitieron en el proceso electoral (2020-2021)

**Figura 1.**

Instrumentos que reconocen los derechos de las PPCIO.

**Figura 2.**

Principios de relacionamiento PPCIO y estados.

**Figura 3.**

Derechos políticos.

**Figura 4.**

Estructura de la DADIN.

**Figura 5.**

Contenido de la sección primera de la DADIN.

**Figura 6.**

Contenido de la sección segunda de la DADIN.

**Figura 7.**

Contenido de la sección tercera de la DADIN.

**Figura 8.**

Contenido de la sección cuarta de la DADIN: derechos organizativos y políticos.

**Figura 9.**

Derechos de asociación, reunión y libertad de expresión.

**Figura 10.**

Autonomía o autogobierno.

VI. ANEXOS

**Figura 11.**

Derecho y jurisdicción interna.

ANEXO 1

**Figura 12.**

Participación y aporte.

MARCO NORMATIVO ESTATAL

**Figura 13.**

Contenido de la sección cuarta de la DADIN.

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS

**Figura 14.**

Instrumentos específicos sobre no discriminación.

AGUASCALIENTES: Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes.

**Figura 15.**

Acuerdos que hacen referencia a las PPCIO.

BAJA CALIFORNIA: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California.

**Figura 16.**

Instrumentos de participación ciudadana y modelos de democracia.

CAMPECHE: Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche. Ley que crea el Instituto de Lenguas Indígenas del Estado de Campeche.

**Figura 17.**

Participación ciudadana 1

CHIAPAS: Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas.

**Figura 18.**

Participación ciudadana 2

CHIHUAHUA: Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.

**Figura 19.**

Participación comunitaria 1

CIUDAD DE MÉXICO: Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México. Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.

**Figura 20.**

Participación comunitaria 2

**Figura 21.**

Población en la entidad poblana de acuerdo al género.

COLIMA: Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima.

**Figura 22.**

Número y porcentaje de hablantes de lenguas indígenas en Puebla

DURANGO: Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. Ley que Establece el

Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango.

ESTADO DE MÉXICO: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México. Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Estatal Para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.

GUANAJUATO: Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato.

GUERRERO: Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas del Estado de Guerrero.

HIDALGO: Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo. Ley de Derechos Lingüísticos del Estado de Hidalgo.

JALISCO: Ley Sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco.

MORELOS: Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos.

NAYARIT: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit.

NUEVO LEÓN: Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

OAXACA: Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de

Oaxaca. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano del Estado de Oaxaca. Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. Ley que Crea la Academia Oaxaqueña de Lengua Mixteca. Ley que crea la Academia de la Lengua Zapoteca.

PUEBLA: Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla.

QUERÉTARO: Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.

QUINTANA ROO: Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

SAN LUIS POTOSÍ. Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luis Potosí. Ley Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Ley Reglamentaria del Artículo 9.º de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

SINALOA: Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa. Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa.

SONORA: Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.

TABASCO: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco.

TLAXCALA: Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala.

VERACRUZ: Ley de Derechos y Cultura Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave.

YUCATÁN: Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

ZACATECAS: Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas.

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos, Marco Normativo Comunidades y Pueblos Indígenas. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/pagina/marco-normativo-comunidades-y-pueblos-indigenas>

## ANEXO 2

### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON VOTACIÓN UNIVERSAL EN ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA FEDERACIÓN

| Entidad                  | Mecanismo de participación ciudadana |                  |                    |            |                       |                           |
|--------------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------|------------|-----------------------|---------------------------|
|                          | Plebiscito                           | Consulta popular | Consulta ciudadana | Referéndum | Revocación de mandato | Presupuesto participativo |
| Estados Unidos Mexicanos | No                                   | Sí               | No                 | No         | NO *                  | No                        |
| Aguascalientes           | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | Sí                    | Sí                        |
| Baja California          | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Baja California Sur      | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | No                    | No                        |
| Campeche                 | No                                   | No               | No                 | No         | No                    | No                        |
| Chiapas                  | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Chihuahua                | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | Sí                    | No                        |
| Ciudad de México         | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | Sí                    | Sí                        |
| Coahuila                 | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Colima                   | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | Sí                        |
| Durango                  | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Estado de México         | No                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Guanajuato               | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Guerrero                 | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | No                    | No                        |
| Hidalgo                  | No                                   | Sí               | No                 | No         | No                    | No                        |
| Jalisco                  | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | Sí                    | Sí                        |
| Michoacán                | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | No                    | Sí                        |
| Morelos                  | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Nayarit                  | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Nuevo León               | Sí                                   | Sí               | Sí                 | No         | Sí                    | Sí                        |
| Oaxaca                   | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | Sí                    | No                        |
| Puebla                   | Sí                                   | No               | No                 | No         | No                    | No                        |
| Querétaro                | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Quintana Roo             | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | Sí                        |

| Entidad         | Mecanismo de participación ciudadana |                  |                    |            |                       |                           |
|-----------------|--------------------------------------|------------------|--------------------|------------|-----------------------|---------------------------|
|                 | Plebiscito                           | Consulta popular | Consulta ciudadana | Referéndum | Revocación de mandato | Presupuesto participativo |
| San Luis Potosí | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Sinaloa         | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Sonora          | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | Sí                        |
| Tabasco         | Sí                                   | Sí               | No                 | No         | No                    | No                        |
| Tamaulipas      | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Tlaxcala        | Sí                                   | Sí               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Veracruz        | Sí                                   | No               | Sí                 | Sí         | No                    | No                        |
| Yucatán         | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | No                    | No                        |
| Zacatecas       | Sí                                   | No               | No                 | Sí         | Sí                    | No                        |
| Total           | 28                                   | 14               | 6                  | 26         |                       | 6                         |

Fuente: Valladares Sánchez, Jorge, “Libro Blanco de los mecanismos de participación ciudadana en México”, Pérez Vega, Moisés (coord.) *Mecanismos de participación ciudadana en México, problemas, avances y aprendizajes*, México, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2021, pp. 159-200.

Notas: La tabla del Anexo 2 es un “Análisis de Valladares y Ramírez a partir de la legislación (noviembre de 2019) que regula a los mecanismos de participación ciudadana en cada entidad federativa y la Federación” p. 173.

\*Los datos de los autores son de noviembre de 2019, por lo que se anota lo siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 35, Fracción IX, fracción con apartados adicionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019.

### ANEXO 3

#### CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LA DISCRIMINACIÓN

1. Se trata de un fenómeno que trabaja en, pero también más allá de la voluntad e intención de los individuos. Las formas particulares o concretas de la discriminación se presentan como discriminación directa, pero se pueden registrar casos de discriminación indirecta, que son igualmente dañinos para los derechos de quienes la sufren. El contraste entre una y otra forma reside en la visibilidad. Mientras la primera alude a la conciencia y voluntad de los sujetos de la relación, la segunda se formaliza en criterios, normas y reglamentos institucionales, y en gustos y preferencias socialmente extendidos y frecuentemente ajenos a la voluntad o conciencia expresas de los individuos.

2. Se trata de un conjunto de relaciones determinantes del orden social, que marca una

diferenciación entre grupos y que no puede reducirse a un fenómeno de superficie o de importancia secundaria. La discriminación es, en este sentido, una forma simultánea de diferenciación y de dominación social.

3. Se trata de un sistema que pone en conexión, bajo una regla de transformación, grupos o subsistemas sociales aparentemente independientes, pero que, bajo el criterio estructural de ser una violación de derechos fundamentales, se presentan como elementos de una misma serie. En este sentido, la discriminación es una sintaxis de variaciones que permite explicar las homologías profundas entre grupos discriminados que al sentido común le pueden parecer desconectados.

4. Se trata, en todos los casos, de una violación del derecho fundamental a la igualdad, lo que permite comprender que, aunque la situación específica de cada grupo discriminado tenga sus notas propias de caracterización, la conceptualización de la discriminación dependa también de un criterio estructural que salva las diferencias y afirma la permanencia y extensión del fenómeno.

5. Se trata de un fenómeno del orden socio-simbólico y lingüístico de la sociedad, que precede y sobrevive a los miembros del grupo social y los dota con una serie de referentes de sentido que ordenan y dan horizonte a su vida cotidiana.

6. Se trata de un fenómeno de gran densidad social y pesada materialidad, en el entendido de que son materiales aquellas relaciones sociales que determinan aspectos centrales de las relaciones sociales. En este caso, las relaciones de desprecio sistemático entre grupos condicionan la subjetividad de los individuos y orientan sus actos a la reproducción de ese sistema específico de relaciones.

7. Se trata de una institución fundamental de la estructura básica de la sociedad. Es una institución porque opera como un conjunto estandarizado y regular de normas, reglas y prohibiciones que orientan la conducta y definen las expectativas de los individuos. Su nivel estructural, cuando permea el orden social, permite que definamos a la estructura social como injusta.

8. Se trata de una relación política de dominio entre grupos estructuralmente correlacionados. En este sentido, implica un rasgo estructural en el sistema de relaciones asimétricas de dominio en una sociedad marcada por relaciones de diferenciación/subordinación de clase, sexo, raza, capacidades, criterios de sexualidad y pautas de religiosidad y moralidad.

9. Se trata de una pauta social que hace tendencialmente inescapables para los individuos los espacios en que se socializan y actúan. La imposibilidad de comprender la

permanencia de los individuos en estas relaciones en términos de libre elección explica por qué con frecuencia la discriminación parece natural y lógica a quienes se benefician de ella y a quienes la padecen.

10. Se trata de un fenómeno que puede ser superado, como lo demuestra la experiencia histórica de las democracias constitucionales desarrolladas, si y sólo si el Estado democrático es capaz de articular una estrategia también estructural en términos de un discurso de derechos fundamentales de la persona.

PP. Ha quedado claro que la discriminación debe verse como un mecanismo estructural de exclusión, y no sólo como una acumulación de actos particulares de desprecio. Este carácter es el que hace imperativa la intervención del Estado en la sociedad, a través de legislación y de instituciones, para garantizar la tutela genuina del derecho de toda persona a no ser discriminada.

La dimensión estructural de la discriminación nos permite identificar una serie limitada de espacios sociales, donde esta se concreta con mayor fuerza, es decir, una serie de subsistemas sociales no sujetos a abandono voluntario por parte de las personas que los habitan, que son decisivos en la socialización de esas personas y en su calidad de vida, y en los que circulan de manera regular las prácticas de exclusión discrimi-

natoria. Los espacios centrales de la discriminación estructural son los subsistemas sanitario, educativo, laboral y de justicia retributiva de cualquier sociedad compleja.

Este señalamiento del carácter estructural es el que permite avanzar una crítica contra lo que podemos denominar la *estrategia edificante contra la discriminación*. Con este enunciado me refiero a la tendencia a reducir la lucha contra la discriminación a un programa de convencimiento que apela a la buena voluntad de los particulares e incluso de los actores políticos.

Fuente: Rodríguez Zepeda, Jesús, *Las acciones afirmativas. Un marco teórico para la discriminación*, México: CONAPRED, 2006, pp. 128-129.

## VII. ACERCA DE LAS AUTORAS

**Blanca Yaquelin Zenteno Trejo** es licenciada en Consultoría Jurídica, licenciada en Derecho, maestra en Derecho y doctora en Derecho formada en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Fue becaria en el Comité Jurídico Interamericano (CJI) de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Río de Janeiro, Brasil. Tiene una estancia de investigación en la Universidad de Río de Janeiro y en la Universidad Autónoma de Chile. Es profesora-investigadora adscrita a la Facultad de Derecho de la BUAP desde hace 19 años. Imparte cursos en la Licenciatura en Derecho, Licenciatura en Consultoría Jurídica, Maestría en Derecho, Maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Doctorado en Derecho, en las áreas de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado, Seminarios de Investigación, Metodología del Derecho, Régimen Jurídico del Comercio Internacional, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, etc. Impartió cursos en la IBERO (Puebla), Universidad de las Américas, Universidad Paccioli, Profesora visitante de la Universidad Autónoma de Chile, etc. Actualmente, es Perfil PRODEP y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores

(SNI) Nivel 1 desde hace 10 años. Es Miembro del Padrón de Investigadores BUAP. Miembro del Grupo de Investigación “Actores y Procesos del Derecho Internacional” y colabora en el Cuerpo Académico Estudios Sociológicos Contemporáneos (BUAP-CA-123). Su LGAC es Derecho Internacional (Público y Privado) y Educación y Derecho Internacional. Ha publicado diversos libros, artículos, reseñas, capítulos de libros de autoría propia, y otros en coautoría, en el área Derecho Internacional Público y Privado, Contratación Internacional, Conflictos de Leyes, Responsabilidad Internacional, Solución de Conflictos Internacionales: caso China, Educación y Derecho, etc. Ponente en Congresos a nivel nacional e internacional (Croacia, España, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Londres, Francia, etc.). Fue Coordinadora de la Licenciatura en Consultoría Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Actualmente, es la Coordinadora de la Maestría y Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la BUAP. Ha sido evaluadora en comisiones dictaminadoras del ESDEPED, PROMEP-PRODEP, PNPC y SNI del Conacyt. Es Embajadora de Buena Voluntad por el Estado de Israel desde 2017.

**Fabiola Coutiño Osorio** es doctora en Derecho con especialidad en Derecho Económico y maestra en Ciencias Políticas con especialidad en Sistema Político Mexicano. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (miembro del SNI en forma continua desde 2009). Miembro del Cuerpo Académico Estudios Sociológicos Contemporáneos (BUAP-CA-123); miembro del Padrón de Investigadores de la BUAP desde 2009; miembro de la Red Temática Mujeres y Política reconocida por el CONAHCYT en la que colabora desde 2012 y cuya producción académica incluye: *Entre guijarros: avances y retrocesos de la participación política de las mujeres en México* (UG / UACJ / Inmujeres / Conacyt / MAPorrúa, 2013); *Cultura de la violencia y feminicidio en México* (Fontamara / UG / PRD, 2016 y 2.ª edición, 2019); *Democracia y Paridad en México* (UACJ / UG / Grañén Porrúa, 2016); *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales?* (UG / UACJ / Grañén Porrúa, 2019); *La paridad, una realidad aún por construir en los congresos locales de México* (INE, 2021), entre otras publicaciones. Sus líneas de investigación son cultura política, procesos electorales, violencia de género y derechos humanos. Entre

sus publicaciones están los libros: *Proceso Electoral de 2021 en Puebla y su impacto en los Pueblos Originarios* en coautoría con Castañeda, E. (CONCYTEP/SEP, 2023); *Eje del Sistema Electoral Mexicano: el Artículo 41 Constitucional* (Universidad de Guanajuato, 2022); *Perspectivas de la violencia de género en Puebla* (México, 2019); *Cultura de la violencia y feminicidio en México*, en coordinación con Ma. Aidé Hernández García, Fontamara y UAG 1ª edición 2016 y 2ª edición 2019; *Cultura Política y Alternancia en Puebla*, Gernika, 2016; *Culture Politique Universitaire en Ibéro-Amérique*, La Biblioteca, 2014; *Cultura Política: México-Francia*, Piso 15, 2015; *La Legitimación de los Grupos de Poder Político*, Montiel y Soriano, 2009 y 2013; *Estudio de Derecho Electoral Mexicano*, Noriega editores, 2011. Coordinadora de los libros *Ética y Gobernanza*, Noriega editores, 2011, *Perspectivas teóricas y metodológicas de la Cultura Política en México* y *La participación de la mujer poblana en la Revolución Mexicana*, entre otros. Fue reconocida con la Medalla Herminia Franco Espinoza (2017) por su trayectoria en la BUAP.

**Alicia Hernández de Gante** es doctora en Sociología por la BUAP, México. Sus líneas de investigación son sociología política, sociología jurídica, derechos humanos y procesos electorales. Labora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la BUAP como profesora investigadora titular con docencia en licenciatura y posgrado. Ha publicado en revistas nacionales e internacionales. Algunas publicaciones en libros coordinados y en autoría, y capítulos: “Hacia una cultura de la prevención victimal” (2019); “Violencia de género y feminicidios en México” (2019); “Prevención situacional como medida personal ante el delito: caso estudiantes universitarios” (2019); “Escenarios de violencia y competencia por el poder. Proceso electoral México 2018” (2020); “Actores políticos en competencia electoral ante escenarios de violencia” (2020); “Las defensorías de los derechos universitarios en el marco de los derechos humanos” (2021); “Los partidos políticos en órganos legislativos ¿crisis de representación política?” (2021); “Democracia y violencia electoral: los municipios mexicanos en la elección de 2018” (2021); “Disrupciones en la historia político electoral en México” (2021); “Violencia política contra las mujeres

en Puebla: Un estudio de las prácticas que favorecen las desigualdades al interior de los partidos políticos” (2021); “El INE y los organismos públicos locales electorales: nuevas facultades en el marco de la reforma al artículo 41 constitucional” (2022); “Hoy niñas. Mañana mujeres científicas” (2023). Entre algunas actividades de gestión académica ha participado como evaluadora en comisiones dictaminadoras del ESDEPED-BUAP, concursos por Oposición-BUAP, PRODEP-SEP, estancias posdoctorales del CONAHCYT, revistas científicas nacionales e internacionales, etc.. Es responsable del grupo de investigación Estudios Sociológicos Contemporáneos (BUAP-CA-123); tiene Perfil PRODEP; pertenece al Padrón de Investigadores VIEP-BUAP y es miembro del SNII-CONAHCYT nivel 2.





