



Noveno
**Certamen Estatal
de Ensayo Político**
Octavio Paz
2022

Octavio Paz



La representación
política de las minorías
y los pueblos indígenas



Instituto Electoral del Estado de Sinaloa



Noveno
Certamen Estatal de
Ensayo Político
"Octavio Paz"
2022

*La representación política de las
minorías y los pueblos indígenas*

Instituto Electoral del Estado de Sinaloa

Consejero Presidente

Lic. Arturo Fajardo Mejía

-

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Gloria Icela García Cuadras

Lic. Rafael Bermúdez Soto

Lic. Óscar Sánchez Félix

Dr. Martín González Burgos

Lic. Judith Gabriela López Del Rincón

Lic. Marisol Quevedo González

-

Secretario Ejecutivo

Mtro. José Guadalupe Guicho Rojas



Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político "Octavio Paz" 2022

*La representación política de
las minorías y los pueblos indígenas*

Primera edición 2023

ISBN en trámite

D.R. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa
*Paseo Niños Héroes 352-2, Col. Centro, CP 80000,
Culiacán, Sinaloa*

Diseño: Ito Contreras

Edición: Editorial La Luciérnaga

Prohibida su reproducción total o parcial en
cualquier medio impreso o electrónico u otros
medios sin el permiso expreso y por escrito de
los propietarios de los derechos patrimoniales.

Hecho en México · *Made in Mexico*



Presentación del libro

**“La representación política de las minorías y los pueblos indígenas”
Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político “Octavio Paz” 2022**

La inclusión de las minorías en los espacios de toma de decisiones a nivel federal y locales es uno de los principales retos que enfrenta en la actualidad la democracia mexicana, motivo por el cual se eligió “La representación política de las minorías y los pueblos indígenas” como tema del Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político “Octavio Paz” 2022, organizado por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES). En este libro se presentan los trabajos ganadores del certamen.



En diciembre de 2020, el IEES aprobó los Lineamientos para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para el proceso electoral local 2020-2021, con los que determinó la obligación a los partidos políticos de postular candidaturas indígenas en los municipios y distritos del estado de Sinaloa, ya sea en coalición, candidatura común, o como candidatura independiente, tomando en cuenta así esa necesidad de que las minorías cuenten con representatividad en los cargos de toma de decisiones, entre ellas los pueblos indígenas.

Gracias a esta acción afirmativa, la LXIV Legislatura cuenta ahora con tres representantes indígenas ante el pleno: dos diputadas y un diputado y, en cuanto a los Ayuntamientos, se cuenta también con tres representantes en las regidurías con población indígena, siendo dos regidores y una regidora.

Los tres ensayistas ganadores del certamen coinciden en que, para incrementar la calidad de vida de los grupos minoritarios, es necesario legislar para alcanzar una mayor representación, y que a su vez esta representación logre la aprobación de iniciativas de ley en beneficio de esa población.

Este certamen es, desde 2003, un espacio que ofrece el IEES para que la ciudadanía sinaloense tenga la oportunidad de manifestar, a través del ensayo, sus investigaciones y propuestas, las cuales al darse a conocer en una edición como esta se convierten en materia de consulta y análisis para quien lo necesite, constituyendo también un acervo bibliográfico de los tópicos político-electorales con una visión relevante desde el ámbito sinaloense hacia todo el país.

El IEES ha recibido, a lo largo de casi 20 años, 490 ensayos realizados por expertos, investigadores, catedráticos



y estudiantes de licenciatura y posgrado, sumando su reflexión para aportar a la cultura político electoral de Sinaloa. Esto deja como testimonio la respuesta e interés en las acciones de este órgano electoral para promover la participación y la cultura cívica.

Mi agradecimiento a las y los 47 participantes en la novena edición de este certamen y mi felicitación a los ganadores: Luis Alfredo Brambila Soto, quien obtuvo el primer lugar con su ensayo “¿Están funcionando las cuotas electorales?”; a Jesús Guadalupe Villavicencio Ibarra, ganador del segundo lugar, con el trabajo “La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa: tarea pendiente”; y, a Crescencio Flores Contreras, por su obra “La representación política indígena en Sinaloa”, con la que ganó el tercer lugar.

Les invito a leer el valioso material de esta obra en la que encontrarán respuestas a algunas de sus preguntas, especialmente en lo referente al tema central de la representación política de las minorías y de los pueblos indígenas de Sinaloa.

Lic. Arturo Fajardo Mejía

*Consejero Presidente del Instituto
Electoral del Estado de Sinaloa*





Prólogo

La democracia en México, como en el resto del mundo, es el resultado contingente e inacabado de un complejo proceso de construcción colectiva de ciudadanía, que exige e incentiva la **participación** del demos, en la selección de los gobernantes, y permite su **representación** en la toma de decisiones y el control del **ejercicio de gobierno**.

Dentro de este triángulo de la gobernanza democrática, el sufragio universal y las elecciones ocupan funciones cruciales. El primero habilita a todas y a todos los ciudadanos a participar periódicamente en igualdad de



condiciones, para ejercer individualmente su voto en aras de escoger y evaluar, ratificar o sancionar a los gobernantes. Las segundas enfrentan un reto mucho más complejo: para fabricar la legitimidad democrática, éstas tienen que garantizar un juego político libre y competitivo, con reglas claras y resultados indeterminados, que proporcione opciones efectivas y atractivas a la ciudadanía. Solo de esta forma, todas las voces y las expectativas, las preocupaciones y los intereses ciudadanos pueden estar representados y ser tomados en cuenta en el proceso político, en el trabajo legislativo, en la definición, en la evaluación y en la fiscalización de las políticas públicas.

En contraste con el sufragio –que se extendió paulatinamente desde la segunda mitad del Siglo XIX hasta transformarse en un derecho y en una práctica cada vez más universal–, la representación política surgió mucho antes, pero sigue siendo uno de los rompecabezas más complejos, controversiales y decisivos para el funcionamiento y la legitimidad de nuestras democracias. Desde la invención del gobierno representativo moderno, las mentes más brillantes han tratado de analizarla y de teorizarla con la intención de entenderla y de mejorarla. Sin embargo, aún no contamos con una teoría satisfactoria de la representación política democrática.

El problema se vuelve todavía más complejo cuando lo que se busca es representar a poblaciones vulnerables y minoritarias en situaciones diversas de marginación o exclusión, discriminación o desventaja. La igualdad formal que otorga en principio el sufragio universal, con un peso teóricamente idéntico para cada ciudadano, se ve acotada



por las marcadas e incontables desigualdades que atraviesan y estructuran a nuestras sociedades. Es por ello que, aun las elecciones más libres, competitivas e íntegras que puedan organizarse, se llevan a cabo en canchas complejas más o menos desequilibradas, que si bien no determinan los resultados, sí constriñen las probabilidades de ganar y de ejercer los cargos públicos más codiciados.

Al convocar al *Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político "Octavio Paz" 2022*, el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES) llamó así a la ciudadanía a reflexionar sobre una cuestión tan antigua y compleja que es vital para la construcción democrática: "*¿Qué piensas de la representación política de las minorías y los pueblos indígenas?*". El problema a ser abordado difícilmente podría ser más complejo. Por ello, cabe felicitarse de la participación de 47 ciudadanas y ciudadanos que, respondiendo a esta convocatoria, presentaron el mismo número de trabajos tratando el tema planteado.

Los ganadores del Premio, cuyos ensayos se difunden mediante esta publicación, desarrollan reflexiones plurales que invitan a profundizar el debate. Partiendo de la pregunta de si "*¿Están funcionando las cuotas electorales?*" el acreedor del primer lugar del certamen, Luis Alfredo Brambila Soto, presenta los resultados de una investigación empírica exploratoria que él mismo llevó a cabo. Para ello, retomó las 13 mil 565 iniciativas legislativas que fueron presentadas en los dos primeros periodos ordinarios por diputadas de la LXV Legislatura Federal, las 483 iniciativas que fueron presentadas por diputadas o diputados indígenas pertenecientes a la Comisión de Asuntos Indígenas, así como las mil 437 iniciativas que fueron presentadas por



legisladores pertenecientes a la comisión de Diversidad de la misma Legislatura. Luego, revisó la población objetivo de las mismas iniciativas para establecer si éstas se referían a los sectores a ser representados, planteando con ello la pregunta crucial de si la representación descriptiva se refleja, efectivamente, en una representación legislativa sustantiva.

A su vez, Jesús Guadalupe Villavicencio Ibarra obtuvo el segundo lugar del certamen con un ensayo intitulado *“La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa: tarea pendiente”*. En esta reflexión, se revisan los avances normativos obtenidos mediante diversas reformas constitucionales y legales. Se destacan, asimismo, los avances realizados en el nivel federal y se observa que éstos aún no se reflejan en la Constitución, ni en la legislación local, como tampoco en la representatividad de las poblaciones indígenas de Sinaloa. Además, en el trabajo se analizan las peticiones e impugnaciones presentadas por diversos actores sinaloenses ante los tribunales, y se identifican algunos de los retos pendientes para ampliar la representación indígena en el futuro.

Finalmente, Crescencio Flores Contreras obtuvo el tercer lugar con su ensayo que aborda la cuestión de *“La representación política indígena en Sinaloa”*, con una perspectiva histórica y legal, poniendo énfasis en la especificidad de la entidad. Además de analizar el tema en el ámbito de la representación legislativa, se interesa en el ámbito municipal, lo que extiende la mirada y las oportunidades para mejorar la representación política de las poblaciones indígenas en los ayuntamientos.

Junto con las lecturas críticas que se hagan de estos ensayos, cabe esperar que todas estas reflexiones contribuyan



al esfuerzo más amplio que está en curso, para pensar en modalidades efectivas que permitan ampliar la inclusión y la participación política de las minorías y de las poblaciones indígenas de Sinaloa, y para mejorar su representación sustantiva.

Como Presidente del Jurado, agradezco el privilegio de haber podido trabajar junto con dos expertas y colegas que aprecio mucho: Martha Singer Sochet y Claudia Arlett Espino. Me sumo a ellas para felicitar a las personas galardonadas y para agradecerle al Instituto Electoral del Estado de Sinaloa la confianza que depositaron en nuestro trabajo: gracias al Consejero Presidente, Arturo Fajardo Mejía; al Consejero Rafael Bermúdez Soto; a las Consejeras Gloria Icela García Cuadras y Marisol Quevedo González, quienes integran la Comisión de Educación Cívica y Capacitación Electoral; así como a Blanca Yadira Villegas Guzmán y a Bertha Alicia Mayorquín Vázquez, quienes nos apoyaron desde la coordinación de Educación Cívica del IEES.

Hacemos votos para que continúe esta iniciativa, en aras de seguir abriendo brechas y espacios para construir una sociedad más igualitaria y más incluyente, en la que todas las personas y todas las comunidades –independientemente de sus adscripciones y pertenencias–, tengan la posibilidad de contribuir con sus voces y votos a los proyectos que nos convocan y nos inspiran, como académicos y como ciudadanos, a trabajar por el bienestar de una Nación multicultural tan diversa y plural como México.

Dr. Willibald Sonnleitner

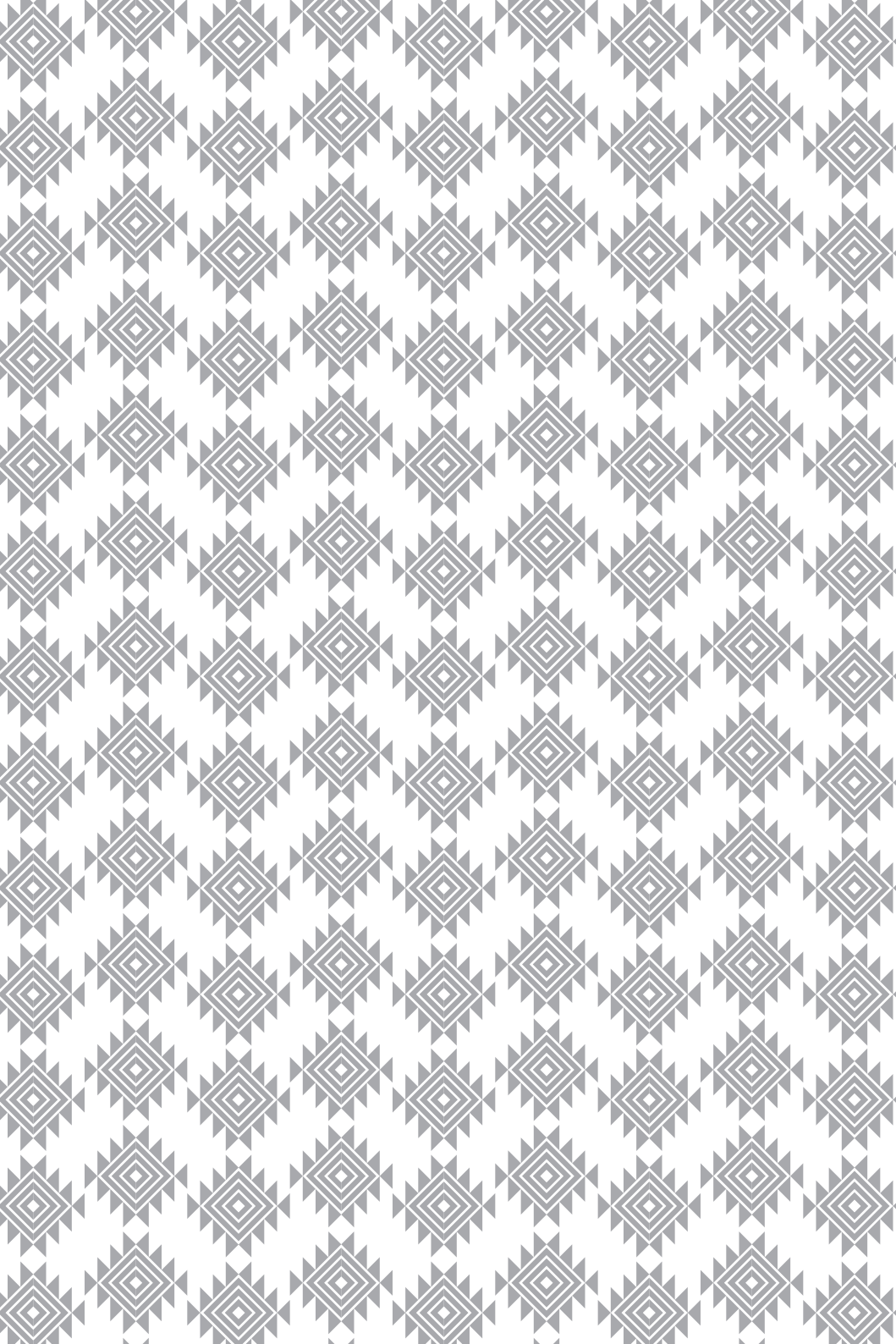
Profesor Investigador de El Colegio de México

Presidente del Jurado





1er lugar





¿Están funcionando las cuotas electorales?

*Por: Luis Alfredo
Brambila Soto*

El camino más socorrido y generalizado en los regímenes democráticos para garantizar la representación de las minorías o de los grupos históricamente excluidos en el proceso de toma de decisiones son las cuotas electorales. Por ejemplo, al menos la mitad de los parlamentos del mundo han adoptado cuotas para garantizar la inclusión y representación de las mujeres (Dahrelup. 2021).

Las cuotas electorales resuelven dos cuestiones fundamentales en el proceso de toma de decisiones: *el quién participa en los procesos y espacios de representación*, pues



garantizan la inclusión de las minorías y reconfiguran la participación discriminada de los actores; y el *cómo participan*, ya que esta medida de discriminación positiva se convierte en el mecanismo que posibilita esa participación.

Sin embargo, queda una cuestión fundamental por resolver: *el para qué de la representación*, que debe estar en función de uno de los principios fundamentales de la democracia: “La traducción de los problemas públicos de un determinado sector en políticas públicas que lo solucionen” (Levitsky. 2018).

Como se mostrará más adelante, la inclusión de un sector en el proceso decisorio a través de cuotas electorales no basta para lograr una representación de sus intereses y, con ello, un mejoramiento de sus condiciones sociales o económicas. Es muestra de ello el quehacer legislativo de los dos periodos ordinarios de la LXV legislatura de la Cámara de Diputados, que es nombrada como la legislatura de la paridad, debido a una mayor presencia histórica de las comunidades indígenas en su conformación, y la más representativa de la diversidad sexual.

Por tanto, además de las cuotas electorales deben considerarse otras medidas con una perspectiva más amplia y multidimensional que provea de insumos para la realización de políticas públicas destinadas a las problemáticas de estos sectores, siendo el medio para ello la conformación de las agendas de los partidos políticos en sus plataformas electorales.

1. Cuotas para la paridad, ¿representan a las mujeres?

En junio de 2019 se aprobaron diversas reformas que



volvieron un mandato constitucional la paridad en los cargos de decisión de los tres poderes del estado en todos sus niveles, así como en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular.

Previo a esta aprobación, la Cámara de Diputados votó por la desaparición de programas que tienen como principal objetivo atender problemáticas inherentes a las mujeres. Entre ellos el Programa de Fomento a la Economía Social, de Coinversión Social y el subsidio a las estancias infantiles.

Una vez consolidada la paridad de género, el resultado del proceso decisorio tampoco se ha caracterizado por priorizar a las mujeres. Los presupuestos de egresos de la federación que se han aprobado para los ejercicios del año 2021 y 2022 presentan importantes reducciones en los programas que tienen como objetivo garantizar la igualdad, la no discriminación y la vida libre de violencia, incluidos en el Anexo 13. Por ejemplo, el presupuesto para estos programas en 2022 se redujo hasta en un 50% (Masse. 2022).

Esta misma tendencia se confirma cuando se analiza el comportamiento individual de las diputadas de la legislatura de la paridad. Con una muestra representativa de **100 de las 250 diputadas** que conforman la Cámara de Diputados en la actual legislatura se comprueba que sus iniciativas no están predominantemente orientadas a representar los intereses o problemáticas de su sector.

Tal como se muestra en el **Gráfico 1**, de un total de **13,565 iniciativas presentadas** por las diputadas, **solamente 837** tienen como población objetivo una problemática inherente al sector que representan. Esta cantidad es equivalente apenas **al 6% del total de sus iniciativas presentadas**. De estas **837 iniciativas**, solamente fueron **aprobadas 55**, lo



que de igual manera representa apenas **el 6% del porcentaje** de iniciativas orientadas a resolver alguna problemática de este sector.

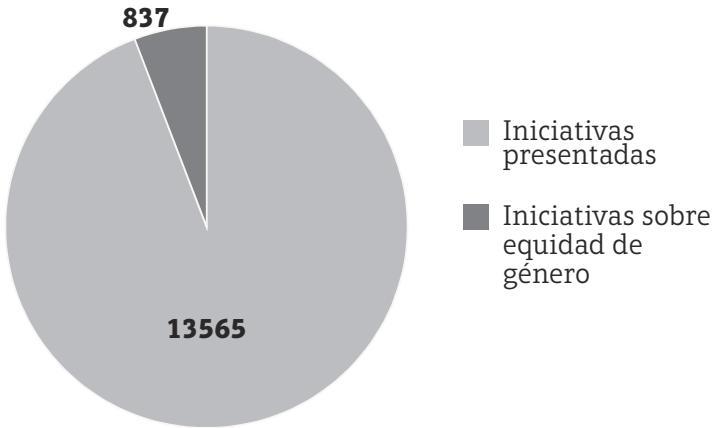


Gráfico 1. Iniciativas presentadas por las diputadas de la LXV Legislatura.

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso sobre las Iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas. **(Ver detalle en el anexo 1)**

Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f

El bajo índice de aprobación de las iniciativas propuestas para solucionar una problemática de las mujeres, es indicativo de la falta de voluntad política de los integrantes de la Cámara de Diputados para mejorar las condiciones de este sector. Además, el 96% de estas, no han sido siquiera sometidas a discusión.



2. Cuotas electorales para las comunidades indígenas: ¿se les representa?

Una misma tendencia se repite cuando se analiza el trabajo legislativo de los representantes indígenas en la Cámara de Diputados de la actual legislatura. Una muestra de **14 diputados integrantes** de la Comisión de Asuntos Indígenas demuestra que apenas el **1.5%** de las iniciativas que presentan están vinculadas con los pueblos originarios. Esto es, del total de **483 iniciativas presentadas**, solo **7 de ellas** tienen como población objetivo al grupo que representan y, de éstas, ninguna ha sido aprobada, tal como se muestra en la **Gráfica 2**.

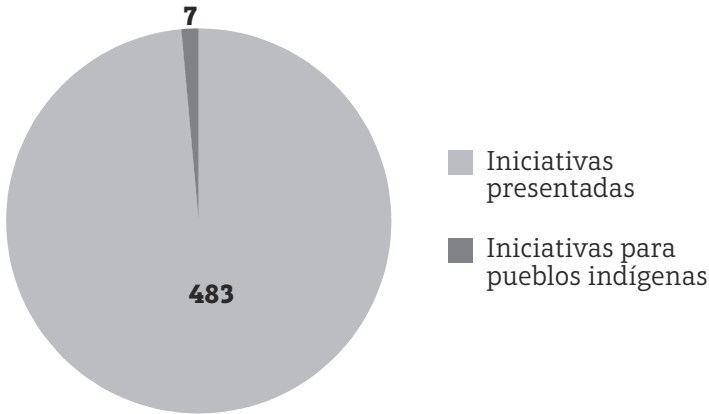


Gráfico 2. Iniciativas presentadas por representantes indígenas.
Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas. **(Ver detalle en el anexo 2)**
Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f



3. Cuotas para la diversidad

El análisis del quehacer legislativo de los representantes de la diversidad sexual también demuestra que las cuotas electorales no están contribuyendo a representar a este sector. Tal como se ilustra en el **Gráfico 3**, de un grupo de **9 diputadas** y diputados miembros de la Comisión de Diversidad, reporta que estos han presentado **1,437** iniciativas, de las cuales **únicamente 20** están vinculadas con alguna problemática del sector que representan, lo que equivale **apenas al 1.5%** de su trabajo legislativo. Y de estas **20 iniciativas** que apuntan a alguna problemática de este sector, ninguna ha sido aprobada.

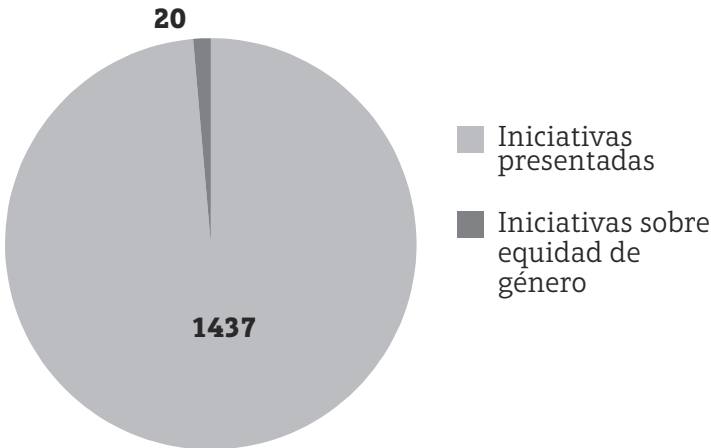


Gráfico 3. Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas. **(Ver detalle en el anexo 3)**

Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f



4. Algo más que cuotas

La evidencia demuestra que las cuotas electorales no resuelven lo que es el principal problema de las fórmulas de representación política, que es el sostenimiento de élites que deciden, pero que están alejados de los intereses y problemáticas de sus representados y representadas (Sonnleitner 2018).

Las cuotas electorales están contribuyendo a reflejar de manera más idónea la diversidad sociocultural de nuestro país, pero no están garantizando que dichos representantes traduzcan las necesidades de sus sectores en leyes y posteriormente en políticas públicas.

De aquí que la tarea pendiente es que los representantes cumplan con su función, y para ello se necesita que trabajen e incidan en la formulación, ejecución y fiscalización de políticas públicas que tengan como objetivo solucionar las problemáticas de las minorías.

El primer paso para ello es asegurar que los partidos políticos cuenten con diagnósticos claros de las realidades y problemáticas de los sectores que eventualmente representarán. Para lograr esto se debe incidir en la conformación de las agendas de los partidos políticos y sus plataformas electorales. Desde el Órgano electoral, deben establecerse una serie de criterios que aseguren que las agendas partidistas realmente reflejen las necesidades y problemáticas de las minorías; para ello pueden emitirse una serie de lineamientos donde los partidos políticos estén obligados a la hora de conformar sus plataformas electorales a consultar a dichos grupos y con ello acrediten que comprenden y tienen claridad de las medidas a tomar una



vez que ocupen los espacios de decisión.

Además, este marco de consultas puede fungir como un espacio para la firma de compromisos y el establecimiento de canales de comunicación con los grupos consultados. Con ello se contribuirá a que los mismos representados y representadas puedan darle seguimiento a sus solicitudes y necesidades con los candidatos y candidatas que se integren a las instituciones gubernamentales.

Una medida de esta naturaleza cobra aún más sentido cuando se analiza la diversidad sociocultural de los 71 pueblos indígenas reconocidos en el país. A pesar de que existan representantes de algunos de estos pueblos, no significa que necesariamente estén vinculados con las realidades y problemáticas de los otros a los que no pertenecen. Un proceso de consulta previa aseguraría que dichos pueblos, a pesar de no tener representantes, tengan la garantía de que sus necesidades y demandas estén reflejadas en las agendas partidistas.

Es clave que se analicen los resultados y el quehacer de los representantes que llegan a los espacios de decisión, a través del mecanismo de las cuotas electorales, para corregir y tomar acciones que garanticen que las minorías que han sido discriminadas y a las que se pretende seguir incorporando en los espacios de decisión realmente estén representadas.

Asimismo, debe considerarse un análisis y evaluación periódica de las condiciones sociales y económicas de las minorías a las que se está buscando representar.

Ese debe ser el fin prioritario de toda medida de discriminación positiva, e incluso de un régimen democrático. De lo contrario, si esto no se logra, habremos fallado en



nuestro intento de corregir nuestras fallas de discriminación y exclusión histórica.

Anexos

Anexo 1. Iniciativas presentadas por Diputadas de la LXV legislatura en los periodos ordinarios.

Nombre	Partido	Iniciativas Presentadas	Iniciativas para la equidad de género	Aprobadas
María Macarena Chávez	PRD	29	5	1
Edna Gisela Díaz Acevedo	PRD	36	10	0
Olga Luz Morales Espinoza	PRD	53	14	1
Sodi Gabriela	PRD	58	12	0
María Solís Álvarez Ascención	MC	130	19	0
María Leticia Chávez Pérez	MC	141	15	1
Amalia Dolores García Medina	MC	148	9	0
Ivonne Aracely Ortega Pacheco	MC	133	12	0
Julieta Mejía Ibáñez	MC	136	18	0



Mirza Flores Gómez	MC	136	12	0
Lilia Gil Aguilar	PT	27	3	0
Ana Laura Bernal Camarena	PT	31	1	0
Mary Carmen Bernal Martínez	PT	23	1	0
Araceli Rosas Celestino	PT	19	1	0
Esther Romano Martínez	PT	26	1	0
Ana Karina Rojo Pimentel	PT	20	0	0
Margarita García García	PT	29	1	0
Maribel Ruiz Martínez	PT	27	0	0
María José Alcalá Izguerra	PVEM	20	1	0
Jasmine María Bugarín Rodríguez	PVEM	26	4	0
Karen Trujillo Casterón	PVEM	25	2	
María del Rocío Corona Nakamura	PVEM	29	1	
Fátima Almendra Cruz Peláez	PVEM	20	1	



Claudia González Delgadillo	PVEM	10	0	
Nayeli Arlen Cruz Fernández	PVEM	43	5	
Sonia Mendoza Díaz	PVEM	17	0	
Angélica Martínez Peña	PVEM	26	2	1
Norma Angélica García Aceves	PRI	75	8	1
Yeimi Jazmín Cifuentes Aguilar	PRI	22	4	0
Ma. de Jesús Aguirre Maldonado	PRI	43	6	0
Maria del Rosario Alcalá Ruiz Blanca	PRI	27	4	0
María Guadalupe Álcantar Rojas	PRI	17	1	0
Cristina González Amezcua	PRI	17	3	0
Montserrat Alicia Arcos Velázquez	PRI	24	9	
Karla Villalobos Ayala	PRI	24	8	0
Azuara Yarzabal Frinee	PRI	47	6	0



Laura Fortoul Barrera	PRI	16	2	0
Karina Marlen Barrón Perales	PRI	21	2	0
Adriana Huairache Campos	PRI	21	2	0
Eufrosina Cruz Mendoza	PRI	47	7	0
Paloma Ramos Sánchez	PRI	31	6	0
Carolina Ramírez Dávila	PRI	22	2	0
Laura Lorena Ramírez Haro	PRI	45	4	0
Ana Lilia Anzaldo Herrea	PRI	30	6	0
Paulina Aguado Romero	PAN	582	36	1
Laura Patricia Contreras Duarte	PAN	584	30	2
Wendy Maricela Cordero González	PAN	584	35	3
Erika de los Ángeles Díaz Villalón	PAN	589	40	2
María del Carmen Escudero Fabre	PAN	584	37	2



Daniela Soraya Álvarez Hernández	PAN	287	31	3
Ana Teresa Aranda Orozco	PAN	585	21	3
Ana María Esquivel Arrona	PAN	592	35	2
Joanna Alejandra Felipe Torres	PAN	584	35	2
Yesenia Galarza Castro	PAN	588	36	2
María Josefina Gamboa Torales	PAN	584	33	2
Itzel Josefina Balderas Hernández	PAN	586	51	3
Ana María Balderas Trejo	PAN	589	23	3
Carolina Martínez Beauregard	PAN	582	21	3
Mónica Becerra Moreno	PAN	583	27	4
Kathia María Bolio Pinelo	PAN	588	20	3
Gina Gerardina Campuzano González	PAN	583	17	3
María Teresa Castell de Oro Palacios	PAN	590	20	4



Anabey García Velasco	PAN	584	30	3
Aleida Ruiz Alavez	MORENA	13	0	0
María Isabel Alfaro Morales	MORENA	14	2	0
Rosa Murguía Alvarado	MORENA	15	1	0
Martha Alicia Arreola Martínez	MORENA	15	0	0
Carmen Patricia Guerra Armendáriz	MORENA	18	0	0
María del Carmen Zúñiga Cuevas	MORENA	12	0	0
Elva Agustina Vigil Hernández	MORENA	1	0	0
Olegaria Macías Carrasco	MORENA	31	1	0
Susana González Cano	MORENA	54	5	0
Celestina Secundo Castillo	MORENA	21	0	0
Raquel Herrera Bonilla	MORENA	18	0	0
Adriana Castellanos Bustamante	MORENA	58	3	0



Rocío Natalí Puc Barrera	MORENA	13	1	0
Martha García Barajas	MORENA	32	0	0
Catalina Vilchis Diana	MORENA	28	0	0
Andrea Chávez Treviño	MORENA	30	0	0
Janicie García Contreras	MORENA	10	0	0
Rosa Hernández Espejo	MORENA	20	0	0
Marina Margarita Hernández Aguilar	MORENA	61	2	0
Yolis Jiménez Ramírez	MORENA	1	0	0
Salma Luévano Luna	MORENA	58	2	0
Cecilia Márquez Alkadeff Cortés	MORENA	51	4	0
Esther Berenice Martínez Díaz	MORENA	19	0	0
Gabriela Martínez Espinoza	MORENA	20	1	0
Lorena Méndez Denis	MORENA	6	0	0
Mayra Alicia Mendoza Álvarez	MORENA	8	0	0



María del Rosario Merlín García	MORENA	8	0	0
Flor Ivone Morales Miranda	MORENA	25	1	0
Martha Rosa Morales Romero	MORENA	14	2	0
Evangelina Moreno Guerra	MORENA	17	0	0
Blanca Araceli Narro Panameño	MORENA	18	0	0
Alma Delia Navarrete Rivera	MORENA	36	4	0
Sandra Luz Navarro Conkle	MORENA	11	0	0
Yessenia Leticia Olua González	MORENA	6	0	0
Alejandra Pani Barragán	MORENA	22	0	0
Inés Parra Juárez	MORENA	6	0	0
Total		13565	837	55

Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas.

Dirección en línea https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f



Anexo 2. Iniciativas presentadas en los dos periodos ordinarios por Diputados y Diputadas Indígenas de la Comisión de Asuntos Indígenas de la LXV Legislatura

Nombre	Partido	Iniciativas presentadas	Iniciativas sobre pueblos indígenas	Aprobadas
Vázquez Vázquez Alfredo	MORENA	13	1	0
Reyes Silva María del Rosario	MORENA	32	4	0
Candelario Figueroa Luz Adriana	MORENA	6	0	0
Castillo Secundino Celestina	MORENA	20	0	0
Ocampo Manzanares Araceli	MORENA	19	0	0
Hernández Hernández Saúl	MORENA	24	0	0
Mendoza Álvarez Mayra Alicia	MORENA	8	0	0
Vargas Rodríguez Sayonara	PRI	64	0	0
Cruz Peláez Fátima Almendra	PVEM	20	0	0
Rubio Montejo Roberto Antonio	PVEM	20	0	0
Ochoa Mejía Ma Teresa Rosaura	MC	132	2	0
Rafael Dircio Fabiola	PRD	25	0	0



Martínez Romano Esther	PT	24	0	0
González Cruz Karla Verónica	PAN	76	0	
Total		483	7	0

Fuente: elaboración propia con datos de Iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas. Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f

Anexo 3. Iniciativas presentadas en los dos periodos ordinarios por Diputados y Diputadas pertenecientes a la Comisión de Diversidad de la LXV legislatura de la Cámara de Diputados.

Nombre	Partido	Iniciativas presentadas	Iniciativas en favor de la Diversidad	Aprobadas
Víctor Gabriel Varela López	MORENA	14	2	0
Óscar Eugenio Gutiérrez Camacho	MORENA	8	0	0
Odette Nayeri Almazán Muñoz	MORENA	15	4	0
Marisol García Segura	MORENA	46	5	0
Adriana Bustamante Castellanos	MORENA	57	4	0
Frinné Azuara Yarzabal	PRI	51	2	0



María Del Rocío Banquells Núñez	MC	68	2	0
Diana María Teresa Lara Carreón	PAN	590	0	0
Kathia María Bolio Pinelo	PAN	588	1	0
Total		1437	20	0

Fuente: elaboración propia con datos de iniciativas presentadas de los Diputados y Diputadas.

Dirección en línea: Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f

Fuentes de información

Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.

Dirección en línea: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2020.pdf

Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.

Dirección en línea: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2021.pdf

Cámara de Diputados. Tus diputados. Iniciativas. 2022.

Dirección en línea: https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados/diputadoPerfil;Oid_dip=6d392dc0-e11f-48d3-9cd8-0413bb37c39f



Dahlerup, Drude. Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género? 2021. INE. México.

Levitski, Steven & Ziblatt, Daniel. Cómo mueren las democracias. 2018. Ariel. México

Masse, Fátima. Mujeres olvidadas en el presupuesto 2022.

El Financiero:

Dirección en línea: **<https://imco.org.mx/mujeres-olvidadas-en-el-presupuesto-2022/>**

Nolasco, Samantha. El presupuesto del 2019: retroceso en igualdad de género: Fundar.

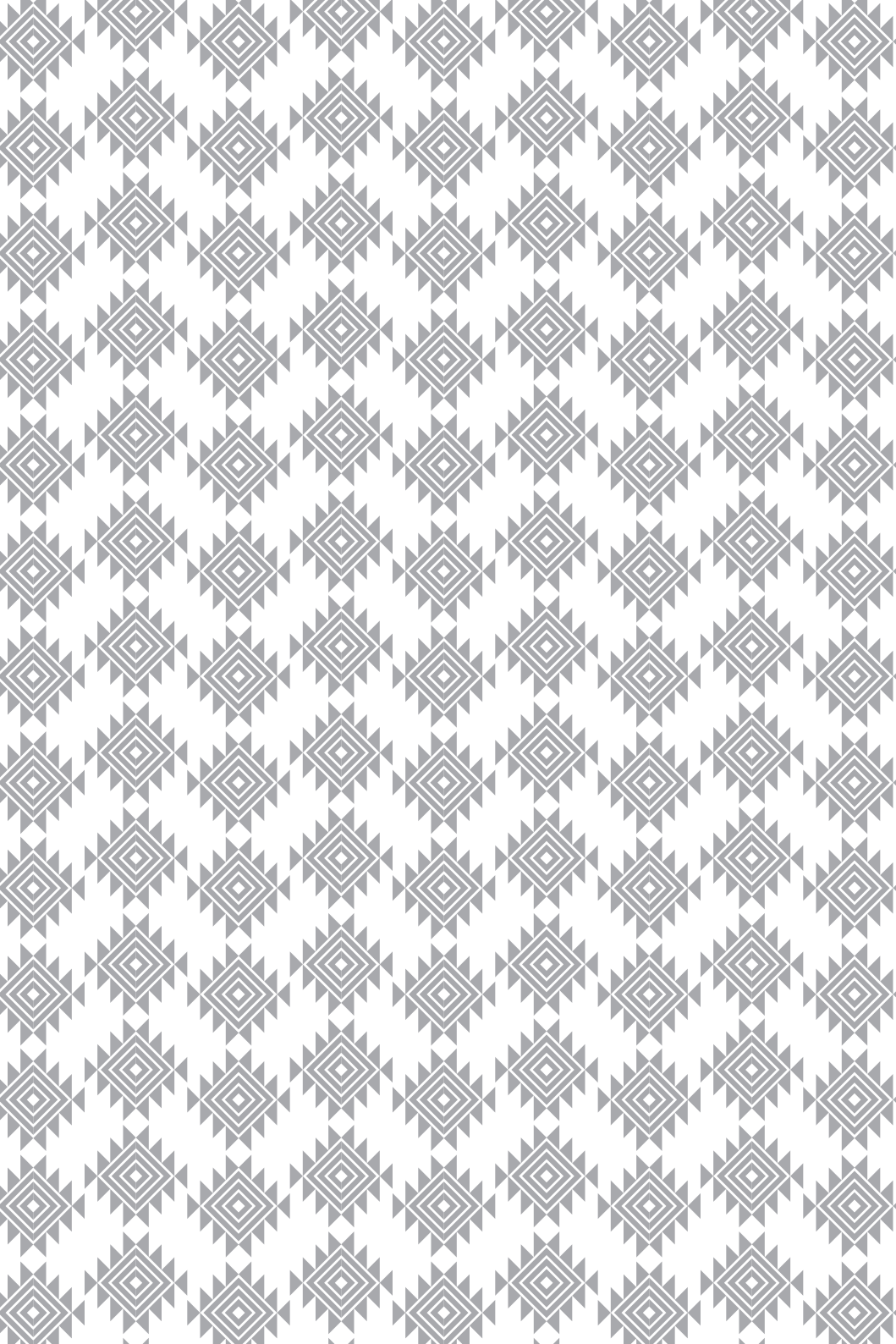
Dirección en línea: **<https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/El-presupuesto-del-2019-retroceso-en-igualdad-de-genero-Fundar-20181219-0133.html>**

Sonnleitener, Willibald. La representación legislativa de los indígenas en México. 2021. TEPJF.

Dirección en línea: **https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/La%20representacio%CC%81n%20legislativa.pdf**



2do lugar





La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa: tarea pendiente

Por: Jesús Guadalupe Villavicencio Ibarra

Introducción

La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa es una tarea pendiente, y una exigencia de formalización en el ámbito legislativo desde el año 2001. A pesar de que existe un marco constitucional a nivel federal que prevé el derecho a que sean representados en los ayuntamientos de los municipios donde se encuentren asentados los pueblos originarios, la Constitución sinaloense no equipara esa disposición, lo que ha impedido su ejercicio efectivo en la entidad.



Si bien ha habido diversos intentos de garantizar la representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa, por medio de Decretos, Sentencias, Puntos de Acuerdo e Iniciativas presentadas con esa finalidad, a la fecha el texto constitucional local vigente no explicita la posibilidad de que en efecto estos pueblos se vean representados ante los ayuntamientos o en el estado. Además, a partir del 2001 la necesidad de respaldar el cumplimiento de ese derecho ha sido mayor, como se verá demostrado en relación con distintos procesos y solicitudes a las legislaturas locales al respecto. En este trabajo se aborda el tema y se analiza, en un primer apartado, el marco constitucional de la representación política de los pueblos indígenas, mientras que en el segundo se hace un breve recuento de los intentos por hacer efectivo este derecho en el estado.

Finalmente se presentan las conclusiones del ejercicio de ensayo y, a grandes rasgos, se concluye que urge legislar, para permitir que en el proceso electoral local 2023– 2024, los pueblos indígenas sinaloenses puedan ejercer plenamente su derecho a ser representados en sus ayuntamientos, principio tutelado en el artículo 2º de la Constitución General de la República, pero no ejercido en la entidad aun desde su aparición en el texto fundacional del Estado mexicano.

Marco constitucional de la representación política de los pueblos indígenas

Conforme a lo expresado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), uno de los derechos de la ciudadanía en nuestro país, además de votar, es “Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos



de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley” (CPEUM, artículo 35, 1917). Este precepto es retomado por el Constituyente local y plasmado en la Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES), en su artículo 10, fracción II.

Con lo anterior en mente, es dable pensar que, conforme al artículo 34 de la Constitución Federal, y el 8° de la CPES, toda persona que tenga ciudadanía de la república, y sinaloense respectivamente, debe poder tener acceso a ejercer su derecho al voto pasivo, es decir, ser votada en condiciones de paridad, esto es, con una participación igual de mujeres y hombres en la contienda. Por tanto, la redacción invita a considerar que, salvo el caso del género, afortunadamente resuelto en la propia Norma Fundamental de la Unión (al menos en texto normativo), no hay lugar para que hubiera distinción alguna para figurar paritariamente en las boletas.

No obstante, el contexto histórico y sociocultural impone barreras invisibles, muy similares a las del género, para determinados grupos de personas, como es el caso de los pueblos indígenas, por ejemplo, donde podemos observar que no hemos tenido candidaturas ganadoras de cargos de elección popular abiertamente indígenas, ni portando su indumentaria tradicional o defendiendo en el debate público los usos y costumbres de esos pueblos frente al institucionalismo de herencia occidental que subyace a nuestro estado de derecho.

Lo anterior invita a reflexionar e investigar si como en el género existen esos obstáculos socialmente contruidos y por tanto invisibles e intangibles en términos de los cinco sentidos estándar, que impiden a las personas indígenas acceder a las candidaturas en las listas y planillas que registran los partidos políticos tanto nacionales como locales



o abanderar programas y agenda en defensa y difusión de la cosmogonía y pensamiento de su pueblo y comunidades. Esa dificultad les veda la oportunidad de participar con el respaldo de una agrupación política, no obstante que siguiera existiendo la vía de la candidatura independiente.

Si bien es cierto que la norma no discrimina, es decir, no prevé disposiciones que como resultado de un proceso de interpretación deriven en algún impedimento para el ejercicio efectivo de este derecho (ser votada/o), lo cierto es que en la práctica, como sucedía en el caso del género antes de la institucionalización de la paridad, el acceso a este derecho se hace complejo por diversas circunstancias que hunden sus raíces en la discriminación, pese a que en nuestro país se estipula:

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 los derechos y libertades de las personas (CPEUM, Artículo 1º, 1917).

Además, este tema va más allá de la discriminación, ya que la CPEUM en su artículo 2º, apartado A, fracción VII, desde que fue reformado por primera vez mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del año 2001, reconoce y garantiza a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cuestiones, “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos,



observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables” (CPEUM, Artículo 2º, 1917).

En el párrafo segundo de la fracción VII en comento, se prevé también que “las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas” (CPEUM, Artículo 2º, 1917). Además, en el régimen transitorio del citado Decreto del 2001, se dispone que “Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado” (Decreto 14-08-2001, 2001). Sin embargo, como puede apreciarse, lo establecido no dispone una temporalidad para adecuar el marco normativo local.

Situándonos en el contexto jurídico institucional sinaloense, a pesar de que se adicionó el artículo 13 Bis a la CPES mediante el Decreto No. 427, publicado el 9 de diciembre del año 2015 en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, relacionado con el reconocimiento de la composición pluricultural del estado --sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, es decir “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del Estado al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (CPES, Artículo 13 Bis, 1922)--, en este cambio no se contempla tampoco el derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos con población autoadscrita como indígena, situación que se mantiene en el texto constitucional vigente.



Intentos de garantizar la representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa

La situación antes planteada ya ha sido abordada y recurrida tanto en el ámbito local, como en el federal. En el año 2018, se expuso así:

Ciudadanos que se ostentaron como miembros de los pueblos y comunidades indígenas Yoreme Mayo solicitaron al Congreso de Sinaloa que se legislara a la brevedad, para que los indígenas puedan votar y ser votados a través de sus usos y costumbres; al Presidente Municipal de Ahome, la creación de una dirección de asuntos indígenas; y al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, la emisión de mecanismos de participación política para el proceso electoral (SUP-REC-0588-2018, 4).

En abril de ese mismo año, el Partido Sinaloense (PAS), un partido político local con registro ante el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES), presentó por escrito ante el Consejo General de este órgano una serie de peticiones encaminadas a garantizar el derecho de los pueblos indígenas en la entidad a elegir representantes ante los ayuntamientos para el proceso electoral 2019–2021, atendiendo lo dispuesto en el referido artículo 2º de la CPEUM.

A ambos planteamientos (de los ciudadanos y del PAS), la Secretaría Ejecutiva de la autoridad electoral local respondió en su oportunidad y por separado, que en el marco jurídico local no existía una norma que previera y garantizara la participación política de los pueblos indígenas en la integración de los Ayuntamientos con población de esta



autoadscripción, señalando además que el IEES carecía de atribuciones para atender lo solicitado, argumentando que, de hacerlo, esto vulneraría el principio de legalidad.

Tanto las personas ciudadanas que se ostentaban indígenas, como el partido político local en comento, promovieron por separado durante el mes de abril del 2018 un Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JPDPC), y un Recurso de revisión (RR) ante el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa (TEES); estos fueron acumulados conforme a lo dispuesto en la Ley del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa (LSMIMEPCES) y resueltos mediante una misma sentencia, revocando la respuesta de la Secretaría General del IEES argumentando carencia de atribuciones para ello por parte de esta instancia, y vinculando a la máxima autoridad del instituto (Consejo General), para que diera respuesta a ambas solicitudes en un plazo de cinco días.

La respuesta antes señalada tuvo lugar el 7 de mayo mediante el acuerdo IEES/CG063/2018, en el que a grandes rasgos, el órgano electoral local señaló con razón, que el texto de la Carta Magna en su Artículo 2º, Apartado A, fracción VII, párrafo segundo, reserva a las legislaturas locales la facultad y obligación de regular este derecho en el ámbito normativo local, argumentando por tanto, que la institución se encontraba impedida para atender las solicitudes planteadas.

Derivado de lo anterior, tanto las personas ciudadanas, como el partido político local en cuestión, presentaron nuevos medios de impugnación ante el TEES, de nueva cuenta mediante JPDEPC y RR respectivamente, y al resolver



estos, el órgano jurisdiccional local revocó la respuesta emitida mediante acuerdo, argumentando que el “IEES, al tener la facultad de interpretar y aplicar reglas, los derechos y principios que rigen el proceso electoral, cuenta también con facultades legales para pronunciarse respecto de la factibilidad o no de adoptar medidas o acciones destinadas a materializar derechos sustantivos” (TESIN-REV-07-2018 Y TESIN-JDP-38-2018 ACUMULADOS, 18), como el que nos ocupa; vinculando con ello al Consejo General del instituto para que diera una respuesta fundada y motivada respecto de la procedencia o improcedencia de ambas peticiones en un plazo de siete días.

La respuesta antes señalada tuvo lugar el 29 de mayo del 2018, mediante el acuerdo IEES/CG072/2018, en el que a grandes rasgos, el órgano electoral local señaló no tener facultades para atender la petición, argumentando que con ello invadiría una materia reservada a la legislatura local conforme a lo dispuesto en el multicitado precepto del Artículo 2º, además de poner de manifiesto el grado de avance del proceso electoral, mismo que para ese entonces, ya había agotado la etapa de registro y aprobación de candidaturas, situación que impedía adoptar acciones afirmativas o medidas especiales para tutelar el derecho de los pueblos indígenas a ser representados ante los ayuntamientos con presencia de población de esta autoadscripción.

Tanto las personas ciudadanas, como el partido político local en cuestión, se inconformaron nuevamente ante el TEES por separado durante el mes de junio, mediante los mismos medios de impugnación antes presentados ante el órgano jurisdiccional local. Este último resolvió de forma acumulada ambos recursos en una sola sentencia dictada el 30 de junio



del año 2018, acuerdo IEES/CG072/2018 del Consejo General del Instituto Electoral local, señalando que fueron correctos los razonamientos esbozados por el IEES.

Ante esta resolución, solamente el PAS promovió un Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), mismo que fue resuelto con fecha del 20 de julio del 2018, confirmando la sentencia del tribunal electoral local, argumentando la imposibilidad legal y material del IEES para atender los planteamientos en un momento en el que incluso ya se habían verificado los comicios electorales, por lo que se consideró que no se había privado a las comunidades y pueblos indígenas de sus derechos político electorales tutelados en el Artículo 2º, Apartado A, Fracción VII de la CPEUM. Si bien, en esta resolución se ordenó dar vista al IEES, la legislatura local y el Instituto Nacional Electoral, a fin de que se tomaran las providencias necesarias para que, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, se garantizara este derecho en el próximo proceso electoral.

Ante esta nueva resolución de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, de nuevo el Partido Sinaloense (PAS) se inconformó, en esta ocasión mediante un Recurso de Reconsideración promovido ante la Sala Superior del órgano jurisdiccional federal, radicado en el expediente SUP-REC-0588-2018, mediante cuya sentencia:

1) Se revocó la resolución de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2) Se vinculó al Congreso del Estado de Sinaloa, para que en ejercicio de sus atribuciones constitucionales



y legales, cumpliera con la obligación establecida en el Artículo 2º, Apartado A, Fracción VII, de la CPEUM y emitiera las disposiciones pertinentes para complementar el marco normativo local, a fin de que permitiera el correcto ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos de la entidad, previo ejercicio del derecho de consulta a los propios pueblos de esta autoadscripción.

3) Se dispuso formular una versión simplificada de la sentencia y un resumen para facilitar su difusión entre los pueblos y comunidades indígenas, atendiendo sus derechos lingüísticos (traducirlos a sus lenguas).

4) Se vinculó a los Ayuntamientos de los municipios de Ahome, Angostura, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Navolato y Sinaloa, para que difundieran esta versión simplificada, a través de los medios más idóneos para hacerlos llegar a las comunidades y pueblos indígenas, tanto la versión en español, como las versiones en lengua indígena.

El 11 de diciembre del año 2018, el Honorable Congreso del Estado de Sinaloa, representado por su LXIII Legislatura, aprobó el Punto de Acuerdo propuesto por la Diputada del PAS, la C. Jesús Angélica Díaz Quiñonez, en los siguientes términos:

PRIMERO: La Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado, se compromete a expedir la reforma constitucional que permita el ejercicio del derecho de representación indígena en los ayuntamientos en el estado de Sinaloa, como lo mandata el Artículo 2, Apartado A, Fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;



mismo que deberá realizarse en este mismo periodo de sesiones.

SEGUNDO: La Sexagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado deberá consultar a las comunidades indígenas con el objeto de que estas expongan sus puntos de vista al respecto de la reforma constitucional local, así como de las leyes secundarias, asegurándose que la misma sea culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

TERCERO: Aprobado que sea, tórnese a la Mesa Directiva, para que elabore la minuta de Punto de Acuerdo en los términos correspondientes, enviándose inmediatamente a las partes y a las autoridades intervinientes, para su cabal cumplimiento (HCES, 2018).

El proceso de consulta referido inició el 15 de enero de 2019, fecha en que se instaló el comité que se encargó de organizar la consulta indígena electoral. El primer foro estatal se llevó a cabo el 21 del mismo mes, y se acordó uno más para la etapa de acuerdos y presentación de iniciativas para el 25 de marzo del mismo año. No obstante, se suspendió debido a la pandemia de COVID 19. Finalmente, el nuevo foro tuvo lugar el 12 de septiembre del 2019, con lo que se dio por concluida la consulta.

El día 18 de septiembre se presentó la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en Materia de Representación indígena en los ayuntamientos, y se adiciona la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Este proyecto fue turnado



el 19 de noviembre del mismo año a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, y se encuentra ratificada para conocimiento de la LXIV Legislatura en la misma Comisión Permanente.

Fue así que para el proceso electoral 2020–2021, el marco jurídico local todavía no contaba con un precepto que permitiera tutelar en la CPES el derecho de los pueblos indígenas a ser representados ante los ayuntamientos de los municipios donde haya población de esta autoadscripción, y tampoco se habían tomado acciones afirmativas o medidas especiales por parte de las autoridades electorales administrativas para tutelar los derechos de representación indígena, por tanto, durante el periodo 2021–2024, se tiene como resultado que no hay representantes indígenas en los ayuntamientos de los Municipios de Ahome, Angostura, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Navolato y Sinaloa.

Conclusiones

La Carta Magna prevé toda una serie de derechos y garantías para los pueblos indígenas en el país, entre ellas, la de elegir representantes ante los ayuntamientos con población de esta autoadscripción. No obstante, en el marco jurídico sinaloense no se contempla este derecho y, por tanto, desde el año 2001 a la fecha han transcurrido más de 20 años de procesos electorales para la elección de ayuntamientos, que han tomado protesta y ejercido el Gobierno Municipal de Ahome, Angostura, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Navolato y Sinaloa, sin que los pueblos indígenas hayan sido, ni se encuentren debidamente representados.



La adición del artículo 13 Bis de la CPES, si bien reconoce la composición pluricultural del estado, así como una serie de derechos similares a los previstos en el Artículo 2º de la CPEUM, no incorpora tampoco el derecho de los pueblos indígenas a contar con representación ante los ayuntamientos de los municipios donde se encuentren asentadas sus comunidades; por tanto, la LXI Legislatura omitió atender un mandato constitucional expreso, puesto que en el párrafo segundo de la fracción VII del apartado A del Artículo 2º de la Carta Magna, literalmente se reserva para los poderes legislativos locales esta tarea. Llama la atención que la sentencia del expediente con clave SUP-REC-0588-2018 no previera ningún tipo de medida sancionatoria para las personas legisladoras que aprobaron esta reforma constitucional local.

Además, dado que el Poder Legislativo local cuenta con un aparato administrativo profesional responsable de formular los documentos jurídicos de los que las personas legisladoras tienen conocimiento en el contexto del proceso legislativo y dar seguimiento a las iniciativas presentadas por sus iniciadores, por tanto, una omisión de esa naturaleza se antoja más como una cuestión eminentemente política, que técnica.

Antes de que se iniciara el proceso contencioso que llevó a la Sala Superior del TEPJF a pronunciarse mediante una sentencia tan potente respecto de esta laguna en la CPES sobre la representación política de los pueblos indígenas, hubo otra legislatura, la LXII. El cuestionamiento entonces es ¿Se trata de un tema de voluntades políticas? ¿Por qué no se practicó la reforma correspondiente para armonizar el marco jurídico local con el federal, a efecto de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a contar con representación



ante los ayuntamientos de los municipios donde cuenten con población así autoadscrita?

Más aún, hubo una LXIII Legislatura también al margen del tema jurisdiccional, cuando tampoco se legisló al respecto (si bien en esta ocasión se verificó la consulta), y a la fecha, ya en ejercicio la LXIV legislatura, el texto vigente sigue todavía sin hacer justicia a lo previsto ni a lo dispuesto. Ello representa una violación flagrante al principio de garantismo por parte de legislaturas enteras, no solo del 2015 a la fecha, sino desde el 2001. ¿De verdad no hay quien pueda hacer nada?

El próximo año da inicio el proceso electoral 2023–2024, en el que se elegirán nuevos integrantes de los ayuntamientos del estado; conforme a la CPEUM, artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, “Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales”, eso deja menos tiempo para legislar, pero si no fuera el caso, ¿Adoptarán acciones afirmativas o medidas especiales el INE o el IEES al respecto?

Es indignante hacer un seguimiento de una lucha legítima que lleva más de 20 años (guardada en un cajón durante los primeros 14), y percatarse de cómo los formalismos, documentos y procedimientos, aún con toda la fuerza jurídica de la Propia Carta Magna de la Unión, no hayan sido suficientes para permitir que nuestros pueblos indígenas sinaloense estén debidamente representados ante los ayuntamientos de los municipios donde se encuentran radicados... bajo esa lógica, se ve todavía más lejos la posibilidad de considerar representación indígena ante el Congreso del Estado, y sin embargo, a la luz de lo analizado,



esto último no sólo es justo, sino sumamente necesario ¡Urge legislar!

Bibliografía

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917 (México). Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (consultada el 27 de octubre de 2022).

CPES. Constitución Política del Estado de Sinaloa. 1922 (México). Disponible en https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf (consultada el 27 de octubre de 2022).

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, Secretaría de Gobernación; Estados Unidos Mexicanos; DOF 14/08/2001. Disponible en:

https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01.pdf (consultada el 27 de octubre de 2022).

HCES. Honorable Congreso del Estado de Sinaloa. 2018. Aprueba Congreso expedir reforma constitucional que permita representación indígena en Ayuntamientos. Disponible en <https://www.congresosinaloa.gob.mx/comunicados/aprueba-congreso-expedir->



reforma-constitucional-que-permita-representacion-indigena-en-ayuntamientos/ (consultada el 27 de octubre de 2022).

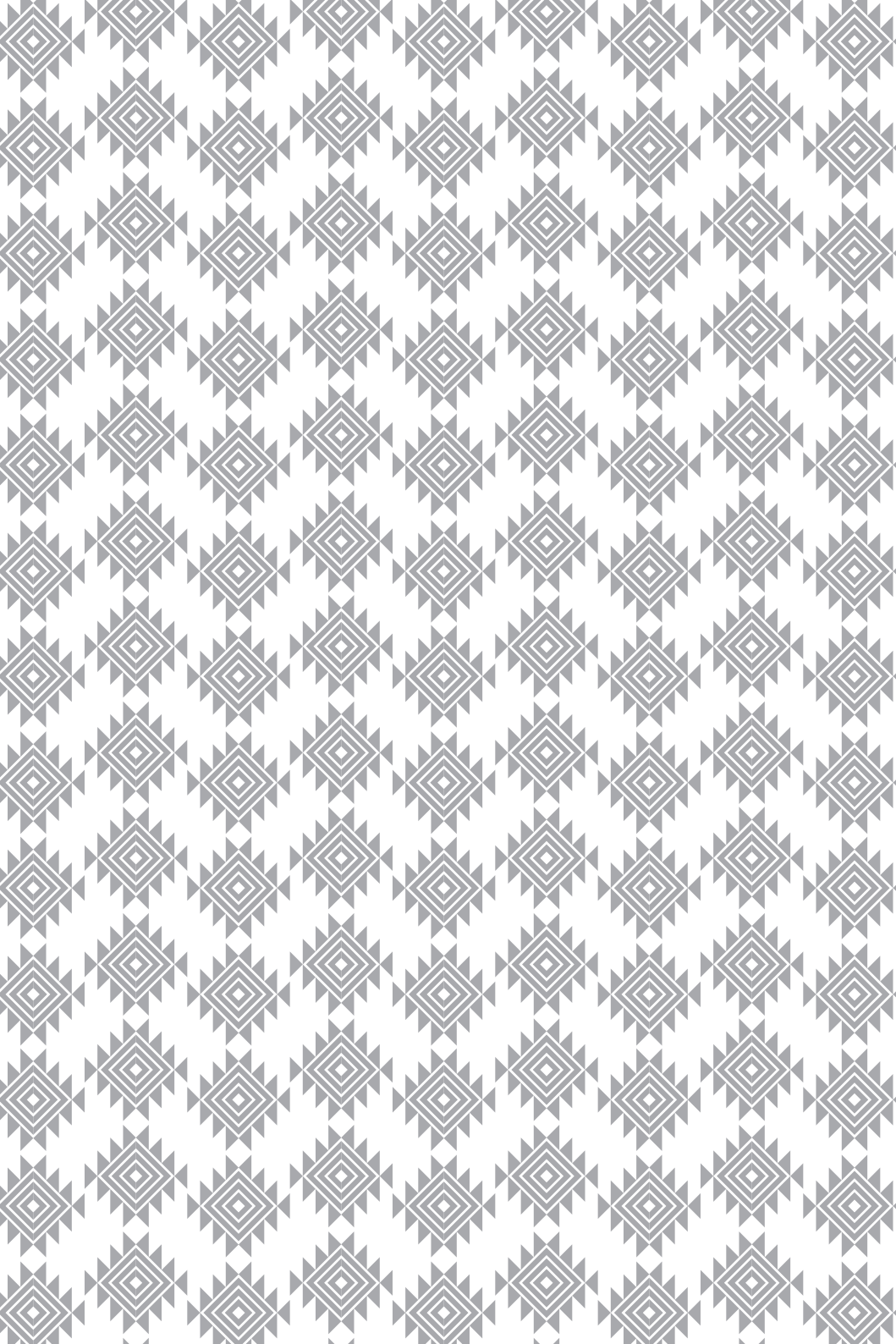
LSMIMEPCES. Ley del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa. 2015 (México). Disponible en https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_91.pdf (consultada el 27 de octubre de 2022).

Sentencia TESIN-REV-07-2018 Y TESIN-JDP-38-2018 ACUMULADOS. Actores: Partido Sinaloense, Librado Bacasegua Elenes y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa. Disponible en <http://www.teesin.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/TESIN-REV-07-2018-Y-TESIN-JDP-38-2018-ACUMULADOS.pdf> (consultada el 27 de octubre de 2022).

Sentencia SUP-REC-0588-2018. Actor: Partido Sinaloense. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf (consultada el 27 de octubre de 2022).



3er lugar





La representación política indígena en Sinaloa

*Por: Crescencio Flores
Contreras*

Diezmados por las enfermedades traídas por los conquistadores del reino de España, luego fatalmente convertidas en epidemias, y por el irremediable mestizaje, las y los indígenas mexicanos se fueron convirtiendo gradualmente en una minoría social en su territorio originario, pese a su constante incremento en números absolutos. Dos años antes del inicio de la gesta de la Independencia, en 1808, la población indígena de México



equivalía al 60 por ciento del total de habitantes.¹ Ya en condiciones de mayoría o luego como una minoría social mexicana, las y los indígenas siempre han estado presentes, aunque de manera subordinada a liderazgos ajenos, en todos los movimientos sociales importantes que han sacudido al país, entre ellos el de la Revolución Mexicana. Sin embargo, a la hora de transfigurarse en Ley Fundamental su inclusión social, han sido ignorados, dando continuidad a la cultura constitucional mexicana fundada en 1824, en la que sólo fueron considerados como “tribus de indios” para cuestiones de comercio.² Tal condición fue prolongada por la Constitución de 1857,³ aun desoyendo la prestigiada voz de Ignacio Ramírez en el Congreso Constituyente, quien defendió así a la población indígena: “¿Queréis formar una división territorial estable con los elementos que posee la nación? Elevad a los indígenas a la esfera de ciudadanos,

1 Justo Sierra, *Textos: Una antología general*, SEP / Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas, UNAM / Coordinación de Humanidades, México, 1982, pp. 191-197.

2 Manuel Ferrer Muñoz, *El Constituyente de 1856-1857 y los pueblos indios*, en *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999.

En efecto, la única mención que sobre los indios encontramos en aquel primer texto fundamental de México es la contenida en la fracción II del artículo 50, donde se especifican las facultades exclusivas del Congreso general. Una de ellas, enunciada con ese numeral, precisa: “arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios”, escribió Manuel Ferrer Muñoz.

3 *Ídem*.

“La Constitución de 1857, como los demás textos fundamentales mexicanos del siglo XIX --exceptuado el de 1824-- excluyó la menor alusión a las peculiaridades indígenas, hasta el extremo de que voces como “indio”, “indígena” o “etnia” brillan por su ausencia”: Manuel Ferrer Muñoz.



dadles una intervención directa en los negocios públicos...”⁴

Al expedirse la Constitución liberal de aquel año la población indígena del país estaba lejos todavía de ser la minoría en que devendría varias décadas después.⁵ En 1917, cuando se conocería la nueva Constitución Política, la cantidad de personas indígenas era ligeramente menor al tercio de la de aquel tiempo, pero rondaba aún alrededor del 30 por ciento de la población total de México.⁶ Dos años antes de la primera reforma que incluyó la voz “indígena” al texto constitucional, en 1990, la población indígena estimada de México ascendía a 8.6 millones de personas, el 9.5 por ciento de la población total del país.⁷

Invisibilidad constitucional

La constitucionalidad derivada de la Revolución Mexicana se había mostrado indiferente ante la cuestión indígena. Incluso el texto completo de la última versión de la Constitución Política mexicana previa al alzamiento indígena zapatista, cuya última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación databa del 27 de junio de 1990, no incluía siquiera el vocablo “indígena”. Esto había subsistido desde la expedición de la Carta Magna en febrero de 1917.⁸

4 Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1957, p. 233.

5 Justo Sierra, *op. cit.*, nota 1.

6 Con base en los Censos del INEGI.

7 Carlos Zolla y Emilio Zolla Márquez, *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, México, UNAM, <https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/>

8 Toda la evolución del texto constitucional puede consultarse en la página



El término “indígenas” aparecerá en el texto constitucional hasta la reforma que se publicó el 6 de enero de 1992, al adicionarse un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 27, en relación con la cuestión agraria, tras las reformas al artículo 27 que significaron la clausura de la política pública de reparto de tierras con la siguiente redacción: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. El texto permanece inalterado a la fecha. La segunda mención del vocablo es incorporada con la tercera de las reformas que se publicaron el mismo 28 de enero de 1992, quedando inserta en el primer párrafo adicionado al artículo 4º, trascendiendo la materia agraria, aunque también la incluye: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

El año 1992 fue precisamente el del aniversario de los cinco siglos del arribo europeo al nuevo continente y el del despertar indígena contra una conmemoración a la que opusieron su campaña de “500 años de Resistencia”.⁹

A partir del 2001, el reformismo constitucional sobre

electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional).

9 *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, p. 227.



la cuestión indígena se tornó más dinámico. En la actualidad, la Constitución General contiene 38 veces la palabra “indígena”, incluyendo las cinco alusiones consagradas en sus artículos transitorios. La gran mayoría de ellas, 28, proceden de las importantes reformas de 2001, mientras que cuatro corresponden a las de 2016, otras cuatro a las de 2019, y dos más a las de 2013.

Las reformas constitucionales sobre la cuestión indígena a partir de 2001

Las reformas de 2001 fueron fruto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, alcanzados en febrero de 1996 mediante el diálogo celebrado entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal en dicha comunidad del estado de Chiapas, en la búsqueda de un “Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”.

Uno de los Acuerdos consistió en el “Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional”,¹⁰ por el que el gobierno se comprometía a que el Estado mexicano reconocería, en el marco de una nueva relación, a los pueblos indígenas en la Constitución General, para alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad, que debían quedar consagradas como derechos legítimos.

Además, el Estado promovería el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación

10 <https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/pronun.htm>



de los pueblos indígenas, considerando que son los que “descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización”, y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de la identidad indígena deberá entonces regir como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones. Igualmente, el derecho a la libre determinación se ejercería en un marco constitucional de autonomía, asegurando la unidad nacional y decidiendo, en consecuencia, la forma de gobierno interna y las maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.

En otro de los Acuerdos, el de “Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”,¹¹ se insistía en que “las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en el marco de la reforma del Estado, para que sus reivindicaciones encuentren respaldo en el estado de derecho”.

En materia de representación política, el Pronunciamiento y las Propuestas Conjuntas consagraban el compromiso de ampliar la participación y representación política local y nacional de los pueblos indígenas en los congresos y gobiernos de todos los ámbitos, respetando sus diversas situaciones y tradiciones y fortaleciendo un

11 <https://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/mdtsanjose/indigenous/propuest.htm>



nuevo federalismo en la República Mexicana a través de la promoción de las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados, así como el reconocimiento del derecho de la mujer indígena para participar en un plano de igualdad con el varón. Para el ámbito municipal, se pretendía legislar para la designación libre de representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal.

El 14 de agosto de 2001, los compromisos pactados en los Acuerdos fueron reflejados en la Constitución mexicana con las reformas de sus artículos 2º y 115. La cuestión de la representación política indígena quedó incorporada en la fracción VII del artículo 2º, pero constreñida al derecho a elegir en los municipios con población indígena a representantes ante los respectivos ayuntamientos, con el mandato legislativo para que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconozcan y regulen tal derecho a la representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

La reforma constitucional de 2001 en Sinaloa

El “Pronunciamiento” que integra los Acuerdos de San Andrés estableció como compromiso gubernamental el de reconocer en las legislaciones de los estados de la República las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas, es decir, “que se legisle en los estados de la República” sobre la cuestión.

El constitucionalismo sinaloense derivado del movimiento revolucionario de 1910 siguió la pauta del



federal al omitir toda referencia a la cuestión indígena. Ni la Constitución estatal de 1917 ni la que la reemplazó bruscamente en 1922 la incluyeron. No fue hasta la reforma del 9 de mayo de 2001 que se incorporó por primera vez a la Constitución Política sinaloense la palabra “indígena”, y no como una armonización con la reforma federal de 2001 --ésta fue publicada en agosto--, sino formando parte de un decreto de modificaciones sobre derecho familiar constitucional. El segundo vocablo surge con una de las reformas publicadas el 26 de mayo de 2008, que versó sobre derechos humanos, que es en realidad la repetición del mismo texto de la reforma de 2001. El primero fue incluido en este año como último párrafo del artículo 13 y el segundo como fracción V del artículo 4º Bis B en el 2008. La duplicidad sería corregida con las reformas de 2015.

Actualmente, la Constitución Política de Sinaloa contiene veintiocho palabras, “indígena” o “indígenas”, pero ninguna referida a la representación política, ni para el poder legislativo ni para los ayuntamientos, diferenciándose de la Constitución General que al menos la contempla para el ámbito municipal desde hace más de veinte años. Es muy probable que esta ausencia legislativa en la Constitución de la República sobre la representación indígena en los poderes legislativos locales esté contribuyendo a las omisiones legislativas estatales.

Lentitud legislativa e iniciativa de los órganos electorales

En un informe de 1997, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo había advertido que “las minorías encuentran



con frecuencia dificultades para participar plenamente en las actividades de las sociedades que favorecen a los grupos dominantes. A veces esta discriminación está integrada en la estructura legal que niega a estas minorías el acceso a la educación, el empleo y la representación política”.¹²

En términos generales en México se ha registrado una lentitud legislativa para incorporar la cuestión de la representación política indígena a su legislación. Las disposiciones de la Constitución de la República no sólo se han limitado al ámbito municipal, sino que carecen de la fuerza jurídica suficiente para una aplicación directa al depender de que los estados legislen, sin lo cual el riesgo de que las disposiciones relativas queden como “letra muerta” es elevado, tal como ha sucedido con la porción normativa mencionada de su artículo 2º.¹³ Sin embargo, ante el ímpetu de cultural por la ampliación de los derechos y la no discriminación del movimiento indígena, los vacíos creados por esta parsimonia legislativa han sido paulatinamente colmados por la actividad de los órganos electorales.

La representación legislativa

El primer antecedente de la participación del órgano electoral nacional para subsanar las omisiones legislativas respecto a la representación indígena ante las Cámaras del Congreso de la Unión se registró en el año 2004 con el acuerdo CG104/2004

12 *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, Ediciones UNESCO, 1997, p. 37.

13 A pesar de todo, y a diferencia de la representación legislativa, a la fecha al menos dos terceras partes de los estados ya han legislado sobre la representación indígena ante los ayuntamientos.



del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre los criterios y consideraciones operativas para la división del territorio nacional en trescientos distritos electorales federales uninominales.¹⁴ Su acuerdo específico número 4 consistía en “procurar la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena”. El acuerdo se aprobó para ser aplicado en los procesos electorales federales de 2005-2006 y 2008-2009, por lo que se aplicaría cinco años después de las reformas constitucionales. La nueva división distrital nacional incluyó por vez primera la definición de 28 de los 300 distritos como preponderantemente indígenas por tener más de 40 por ciento de la población que se autoadscribió como tal con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.¹⁵

El criterio del 40 por ciento para considerar a un distrito o a un municipio como indígena procede de la entonces denominada Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 ratificó dicho criterio para definir, en su momento los municipios indígenas como aquellos “donde 40% y más de su población es indígena, de acuerdo con la metodología de CDI basada en INEGI”.¹⁶

La definición de distritos electorales como indígenas no implica, hasta ahora, que los partidos políticos y las coaliciones deban postular candidaturas indígenas en todos

14 *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto de 2004.

15 Los 28 distritos indígenas se ubicaron en los siguientes estados: Campeche, 1; Chiapas, 4; Guerrero, 1; Hidalgo, 2; Estado de México, 1; Oaxaca, 8; Puebla, 3; Quintana Roo, 1; San Luis Potosí, 1; Veracruz, 3; y Yucatán, 3.

16 *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014.



ellos; el requisito adicional consiste en que la población indígena rebase el 60 por ciento del total de la población en cada distrito electoral. Tal requisito quedó claro hasta que el tribunal electoral “perfeccionó” la acción afirmativa creada por el INE.¹⁷ La obligación de postular candidaturas indígenas en 12 distritos era definida con un criterio tautológico: la cantidad de 12 equivalía al 40 por ciento de los 28 distritos que cuentan a su vez con un 40 por ciento de población indígena. En la sentencia aludida el tribunal sostuvo: “Así, la causa eficiente para determinar que la medida se aplique en 13 distritos y no en los 28, reside en un parámetro objetivo, consistente en la concentración de la población indígena que en los mismos reside”. Efectivamente, aun cuando los 28 distritos son identificados como “indígenas”, lo cierto es que en 10 de ellos existe un porcentaje mayor de población que no se autoadscribe con tal carácter, y en tres más, hay un porcentaje casi proporcional entre quienes sí lo hacen o no, mientras que en otros dos, la población indígena es menor al 60% referido. De ahí que no se actualiza el supuesto fáctico de concentración de población predominantemente indígena que justifique la implementación de la medida en la totalidad de los 28 distritos, sino tan solo en 13.

Esta falta de obligatoriedad no resultó idónea para garantizar la representación política indígena en los cuatro procesos electorales posteriores al acuerdo del órgano electoral de 2004. El propio Instituto lo reconoció en 2017: “En efecto, históricamente el porcentaje de personas indígenas que accede a las diputaciones federales es muy reducido; ello debido a que los partidos políticos no registran suficientes

17 SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS.



fórmulas de candidaturas integradas con personas indígenas, ni siquiera las postulan en aquellos Distritos electorales con más del 40% de población indígena. Lo cual ha obstaculizado la representatividad de las comunidades indígenas, como se evidencia con los resultados obtenidos en las elecciones de 2006, 2009, 2012 y 2015 en los Distritos con población indígena que muestra que son escasas las personas de origen indígena que acceden a las diputaciones federales en tales Distritos”.¹⁸

En el año 2006, solamente 14 personas indígenas accedieron a diputaciones federales en los 28 distritos definidos como indígenas. En el 2009 el número bajó a diez, en el 2012 a siete y en el 2015 a seis. Para intentar corregir esta insatisfactoria e injusta situación, el INE procedió en 2017, mediante el acuerdo INE/CG508/2017, a establecer una acción afirmativa indígena para las elecciones federales de 2018, mandando a los partidos políticos y coaliciones a postular una cuota de 12 candidaturas indígenas en el ámbito de los 28 distritos electorales que equivalen al 42 por ciento.¹⁹ No obstante que la acción afirmativa fue ampliada a trece candidaturas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),²⁰ el resultado con la cuota indígena no alcanzó siquiera para igualar al de 2006 al originar un total de 13 diputaciones solamente.

Para las elecciones de 2021, el INE dio un paso adelante en la ampliación de la representación legislativa indígena al

18 *Ídem.*

19 María del Carmen Alanís Figueroa y Marisol Vázquez Piñón, *La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2020, p. 235.

20 *Ibid.*, nota 16.



establecer la obligación de partidos políticos y coaliciones de postular fórmulas en 21 de los distritos indígenas y, por primera vez, nueve en las circunscripciones, sin precisar un orden en las listas.²¹ Antes de este acuerdo del INE, desde 1990 en el poder legislativo federal se ha intentado infructuosamente incursionar en el principio de representación proporcional a través de múltiples iniciativas.²² Con las nuevas reglas no legislativas, el resultado fue radicalmente diferente al del proceso electoral previo al emerger 20 diputaciones de mayoría relativa y 13 plurinominales. En general fueron electas 60 diputaciones para las minorías históricamente en desventaja como las de la diversidad sexual, indígenas, afro mexicanas, migrantes o con alguna discapacidad.

La tardanza de la vía administrativa electoral federal de 17 años posteriores a la reforma constitucional de 2001 resultó menor a la registrada en Sinaloa, donde la acción afirmativa inaugural sería establecida hasta el proceso electoral de 2021, mas tampoco por la ruta legislativa ni por la intervención directa del órgano electoral nacional, sino por la actividad de los órganos electorales locales.

Siguiendo a la constitucionalidad general mexicana, la sinaloense tampoco contempla la representación indígena en el Congreso local. Esta prolongada omisión legislativa ha sido subsanada temporal y voluntariosamente por el órgano electoral local mediante la expedición de unos lineamientos y un reglamento sobre el registro de candidaturas. En

21 INE-CG160-2021.

22 Willibald Sonnleitner, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2016, p.39.



efecto, el 17 de diciembre de 2020 el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES) aprobó el Acuerdo que contiene los “Lineamientos para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para el proceso electoral local 2020-2021”.²³ El lineamiento número 5 define los distritos electorales indígenas como aquellos “que concentran el 33.33% o más de población indígena según la encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía”. Al aplicar el “parámetro poblacional” del 33.33 por ciento el IEES se separó del criterio del 40 por ciento utilizado por el INE desde 2004.

En los considerandos del acuerdo 045, el IEES no informa con solvencia sobre el origen de su “parámetro poblacional”, y su argumentación se reduce a citar unos párrafos de los considerandos del acuerdo INE/572/2020.²⁴ Además de su aridez argumentativa, el distanciamiento era innecesario tratándose de la definición distrital electoral, pues la suma de la población autoadscrita como indígena en el distrito conformado por los Municipios de Choix y El Fuerte superaba el 40 por ciento, principalmente por la población indígena de este último municipio. La explicación pudiera encontrarse más bien en la definición de municipios indígenas ya que el de Choix no alcanzaba el mínimo manejado por el INE. O en el derecho comparado mexicano, porque para el año 2021 ya existían al menos nueve referentes estatales que contemplan en su legislación la representación parlamentaria indígena.²⁵

23 IEES/CG045/20.

24 <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>

25 Esos estados mexicanos son: Hidalgo (2019), Colima (2020), Chiapas (2020), Guerrero (2020), Morelos (2020), Querétaro (2020), Baja California



Uno de esos estados es Hidalgo, que cuenta con una modalidad de representación indígena de la que es probable que haya abrevado el IEES, sin decirlo, para expedir sus Lineamientos de 2021. Dicha modalidad incluye un mínimo poblacional indígena del 35% de manera que hasta de este flexible parámetro se separó el IEES, que en Hidalgo sólo se aplica para la representación municipal ya que para las diputaciones utiliza el mínimo del 60 por ciento de población indígena.²⁶

El otro alejamiento en los criterios del IEES respecto al INE reside en el abordaje del principio de representación proporcional en materia indígena al mandar que “en el caso de la postulación de Diputaciones por el principio de representación proporcional, cada partido, deberá registrar una fórmula de candidatura indígena dentro de los primeros 5 lugares de la lista estatal”.²⁷ Es la fórmula exacta del modelo hidalguense.²⁸

El resultado electoral de que dos partidos obtuvieran al menos cinco diputaciones de representación proporcional, más la diputación de mayoría relativa ya asegurada por la definición de un distrito como indígena, derivó en una

(2021), Nuevo León (2022) y San Luis Potosí (2022).

26 El artículo 295 w de su Código Electoral establece: “Serán considerados distritos electorales indígenas, las demarcaciones electorales que superen el 60% de población que se auto adscribe como indígena con base en los datos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía proporcione 120 días previos al inicio del proceso electoral.”

27 *Ibid.*, nota 23.

28 El segundo párrafo del artículo 295 v establece: “Asimismo, los partidos políticos deberán postular cuando menos una fórmula de candidatos indígenas a diputados por el principio de representación proporcional en los primeros cinco lugares de su lista A.”



representación parlamentaria indígena sin precedentes en la historia política de Sinaloa, integrada por tres diputaciones que equivalen al 7.5 por ciento del Congreso del Estado, aunque una de ellas envuelta en una disputa partidista, originada por una omisión de Morena al registrar su lista de candidaturas de representación proporcional que terminó resolviendo la Sala Superior y la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de las sentencias SUP-REC-797/202²⁹ y SG-JRC-191/2021 y ACUMULADOS,³⁰ respectivamente.

Aun con falta de rigor técnico y jurídico y sin consultar a los pueblos indígenas, el modelo sinaloense resultó sin embargo óptimo para garantizar la representación parlamentaria indígena en Sinaloa al lograr que el porcentaje de escaños indígenas en el Congreso local haya sido similar al porcentaje que se autoadscribe como parte de este segmento respecto a la población total del estado que es el 7.95 por ciento.³¹

La representación ante los ayuntamientos

La reforma del 14 de agosto de 2001 al artículo 2º de la Constitución Política mexicana incluyó una fracción VII de su apartado A con el siguiente reconocimiento: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes

29 https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0797-2021.pdf.

30 <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JRC-0191-2021.pdf>.

31 <https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020/1-poblacion-indigena-autoadsrita-nacional-y-por-entidad-federativa-muestra-censal-2020.xlsx>.



ante los ayuntamientos”. Veintiún años después tan sólo la mitad de los estados lo han reconocido, la mayoría a partir del año 2020, es decir, casi dos décadas después. En una obra publicada en abril de 2019, así se veía este proceso desde la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del TEPJF: “Así, en términos legislativos se ha avanzado poco respecto a la creación de figuras que permitan la materialización del derecho de representación indígena ante el ayuntamiento, derecho colectivo que en un país pluricultural como México resulta de gran importancia, al ser el municipio una de las instancias que toma determinaciones que afectan de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas”.³²

Entre la mitad de los estados que han sido omisos respecto a la representación indígena ante los ayuntamientos se encuentra el de Sinaloa. La omisión empezó a ser cuestionada mediante impugnaciones a partir del año 2018, registrándose la evolución siguiente que la Sala Superior del TEPJF denomina “Los hechos que dieron origen a la impugnación”.³³ La impugnación culminó con la emisión

32 Atzimba Xitlalic, Alejo Arredondo. *El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento: reconocimiento legislativo en Diálogos democráticos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2019, p. 116.

33 SUP-REC-588/2018.

Los hechos son los siguientes: “1.- Solicitudes formuladas por ciudadanos indígenas y el Partido Sinaloense; 2.- Omisión de respuesta por parte del Congreso y el Presidente Municipal de Ahome y respuesta del Secretario Ejecutivo Instituto Electoral de Sinaloa; 3.- Primeros medios de impugnación locales; 4.- Primera sentencia del Tribunal Electoral de Sinaloa; 5.- Respuesta del Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa; 6.- Segundos medios de impugnación locales; 7.- Segunda sentencia del Tribunal Electoral local; 8. Segunda respuesta del Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa; 9.-



de una sentencia cuyos efectos fueron vincular al Congreso del Estado de Sinaloa para que emita “las disposiciones que considere pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el correcto ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos de esa entidad y no solamente su reconocimiento” mediante el ejercicio de una consulta a las “comunidades Yoreme-Mayo, Tarahumara y Tepehuano del Sur, con el objeto de que éstas expongan sus puntos de vista sobre cómo debe regularse el procedimiento para la elección de sus representantes ante los ayuntamientos de la entidad y la participación que los mismos han de tener una vez electos”.³⁴

En acatamiento de la mencionada sentencia, el Congreso del Estado celebró la “Consulta sobre la Representación Indígena ante los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa” de diciembre de 2019 a septiembre de 2020. Fue la segunda consulta indígena en la historia política del estado realizada por el Congreso sinaloense. La primera había versado acerca de la Ley Orgánica de la entonces llamada “Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa”, que culminó exitosamente con la publicación de una nueva Ley Orgánica de la ahora restaurada “Universidad Autónoma Indígena de México”, que fue avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano judicial que había ordenado su realización. A diferencia de la primera, esta segunda consulta no ha concluido debido a las discrepancias “sobre

Terceros medios de impugnación locales; 10.- Tercera sentencia del Tribunal local; 11.- Juicio de revisión constitucional electoral; 12.- Sentencia de la Sala Regional; y 13.- Recurso de reconsideración.”

34 *Ídem*.



cómo debe regularse el procedimiento para la elección de sus representantes ante los ayuntamientos de la entidad y la participación que los mismos han de tener una vez electos”, precisamente la finalidad de la consulta resuelta por el TEPJF, prolongando así la omisión legislativa estatal.

Desde los primeros eventos de la consulta pudo advertirse una postura rígida entre las personas indígenas participantes en pro de la modalidad de representación geográficamente más cercana que es la de Sonora, aunque no exenta de las contradicciones que quedaron reflejadas en sus iniciativas.³⁵ Este hecho impidió el consenso para dar cumplimiento en Sinaloa al artículo 2º constitucional. Por este motivo, es relevante conocer la modalidad sonorense de representación indígena en los ayuntamientos. En la legislación secundaria electoral de esta entidad existe desde 1996 la figura del “regidor étnico”, caso único en el país hasta octubre de 2020, fecha en que fueron publicadas las reformas a la legislación electoral de Coahuila para incorporar la figura del regidor étnico como representante indígena ante sus ayuntamientos.³⁶ La Constitución sonorense nunca lo ha

35 “Dicha elección se hará mediante asamblea comunitaria a mano alzada, en la que todo ciudadano y ciudadana indígena que se encuentra en el padrón electoral indígena podrá emitir su sufragio universal, libre, secreto y directo, con su credencial para votar eligiendo al aspirante indígena para regidor y regidora”.

https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001//pdfs/iniciativas/63/Iniciativa_1361.pdf

36 La Constitución Política de Coahuila, en su artículo 7, inciso G, lo contempla en estos términos: “ELEGIR, EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA, REPRESENTANTES ANTE LOS AYUNTAMIENTOS, OBSERVANDO EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO, EN LOS TÉRMINOS DISPUESTOS EN LA LEY, A ESTOS REPRESENTANTES SE LES DENOMINARÁ REGIDOR O REGIDORA



contemplado y fue hasta mayo de 2010 que incorpora a su texto el vocablo “indígena”, incluyéndolo también respecto a la representación de estos pueblos y comunidades: “Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, en los términos dispuestos en la Ley”.

La figura constitucional del representante con derecho a voz pero sin voto ha sido asumida literalmente por el TEPJF con este razonamiento: “Además, si bien el artículo 2º, apartado A, de la Constitución Federal, en su fracción VII, ordena la implementación de una representación indígena ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política, no se advierte que tal finalidad conlleve el derecho de tal representación de contar con voto en las sesiones de los gobiernos municipales. Si el Poder reformador de la Constitución hubiera tenido como intención otorgar no solo voz sino también voto a los representantes indígenas ante los ayuntamientos, así lo hubiera dispuesto no solamente en el citado artículo 2º constitucional sino haciendo la precisión en tal sentido en el artículo 115 de la propia Constitución Federal. Tal como esencialmente lo consideró el Tribunal Local responsable, la representación indígena ante los Ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación, no conlleva su integración e inclusión en dicho órgano de

ÉTNICO O AFROMEXICANO”.

El artículo 17 Bis de su Código Electoral complementa la norma constitucional local así: “2. La designación de la **regiduría étnica** o afromexicana en esos municipios se realizará de acuerdo con sus sistemas normativos conformados por los principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, pero debiendo observar el principio de paridad de género.”



gobierno, como uno más de sus integrantes, con voto en los asuntos municipales. La representación indígena sólo implica que quien ejerce el cargo de representante tenga el derecho de exponer planteamientos que, de una forma u otra, pudieran beneficiar o afectar al sector al cual representa, es decir, frente al órgano municipal colegiado, mas no desde el interior de dicho órgano, pues con ello desnaturalizaría la figura de representación, sólo se traduce en que pueda ejercer la defensa de los intereses de sus representados, no podría realizar si fuera integrante del cabildo”.³⁷

¿Cómo garantizar de manera permanente la representación política indígena en la legislación de Sinaloa?

La vía administrativa electoral ha avanzado más rápido que la legislativa tanto en el ámbito federal y general como en los estados. La lentitud del legislador federal favorece la escasa presencia indígena en los congresos estatales al restringirse a los ayuntamientos sobre los que, por cierto, no se ha cumplido en su totalidad el mandato constitucional general.

En este escenario, los órganos electorales nacionales y estatales han tenido que intervenir para subsanar las omisiones. En el caso de Sinaloa no lo hicieron de la mejor manera, pero sí con buenos resultados en materia de representación parlamentaria. Para lograrlo, sus órganos electorales se apoyaron en los acuerdos del INE en lo general, pero distanciándose de ellos en lo particular. Es muy discutible

37 SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017.



y poco sostenible el parámetro o criterio del 33 por ciento de población indígena no sólo para definir un municipio o un distrito electoral como indígena sino para obligar a la postulación de candidaturas de este segmento social. Muy probablemente no generó mayor debate porque consagraba una antigua reivindicación repleta de justicia y legitimidad, la llamada “deuda histórica con los indígenas”.³⁸ Sin embargo, lo anterior aún no le confiere solidez, aparte de ser una metodología innecesaria. Lo más razonable sería buscar rutas alternativas. Se podría avanzar a través de acciones afirmativas, listas plurinominales y criterio de alternancia respecto al principio de mayoría relativa basándose en los criterios institucionales del 40 y el 60 por ciento, sobre todo en materia de representación parlamentaria porque se trata de un solo distrito y no de una pluralidad de distritos electorales.

El criterio de alternancia consistiría en instituir la obligación para los partidos políticos y coaliciones electorales de postular candidaturas indígenas en los distritos que cuenten con un porcentaje de personas indígenas que supere el 40 por ciento del total de la población de dichos distritos electorales locales en una de cada dos elecciones de manera alternada, más no excluyente, por lo que en los procesos electorales en los que no aplique tal obligación, los partidos y coaliciones podrían libremente postular candidaturas indígenas a las diputaciones, mientras el porcentaje de personas indígenas no alcance el 60 por ciento.

La representación indígena ante los ayuntamientos

38 Valeriano Pérez Maldonado, *Representación política electoral indígena*, Porrúa, México, 2018, p. 50.



parece menos complicada si los pueblos indígenas se adhieren a la letra del artículo 2º de la Constitución mexicana y a la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es un modelo que supera al de los Lineamientos del IEES de 2021 que se constriñeron a un par de municipios cuando en Sinaloa existen condiciones propicias para ampliar esta representación.

La figura del o la representante indígena con voz tendría las ventajas siguientes para los pueblos y comunidades: emergería mediante la aplicación de sus propios sistemas normativos, aunque a la fecha ningún pueblo o comunidad indígena de Sinaloa ha cumplido con la disposición legal de registrarlos ante la instancia gubernamental estatal correspondiente,³⁹ ni se cuenta con padrones de las personas indígenas en el estado; carecer de voto les evitaría involucrarse en la política partidista; y tendrían las mismas prerrogativas que el resto de las y los regidores, incluyendo voz para todos los asuntos. Esta alternativa comparte con la modalidad de la regiduría étnica el procedimiento de elección, pero arrastra las desventajas ya apuntadas de que no existe certeza sobre los sistemas normativos internos, incluyendo su carácter democrático, ni se cuenta con un padrón electoral indígena. Lo que sí se sabe es que la población indígena sinaloense es muy plural y ya no cabe en el vetusto régimen de autoridades tradicionales.

39 El artículo 20 de la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa establece: “Las normas que regulan los usos y costumbres de cada pueblo o comunidades indígenas reconocidas como legalmente válidas y legítimas, deberán registrarse por escrito ante la Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas de Sinaloa”.



La otra opción es la del sistema de partidos, que les daría voz y voto en las sesiones de Cabildo. Es la vía legislativa por la que han optado al menos 15 de los 23 estados que ya han legislado sobre este derecho. Es la misma que el IEES eligió para Sinaloa a través de sus Lineamientos para la postulación de candidaturas indígenas para el proceso electoral local 2021-2021 y la única que se utiliza, hasta ahora, para las diputaciones federales y locales.

Índice

3

Presentación del libro

“La representación política de las minorías y los pueblos indígenas” Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político “Octavio Paz” 2022

7

Prólogo

15

1er lugar

¿Están funcionando las cuotas electorales?

Por: Luis Alfredo Brambila Soto

37

2do lugar

La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa: tarea pendiente

Por: Jesús Guadalupe Villavicencio Ibarra

55

3er lugar

La representación política indígena en Sinaloa

Por: Crescencio Flores Contreras



**Noveno Certamen Estatal
de Ensayo Político Octavio Paz**

*La representación política de
las minorías y los pueblos indígenas*
se terminó de imprimir en Guadalajara, Jalisco
en el mes de abril de 2023.
Su tiraje consta de 500 ejemplares.



La inclusión de las minorías en los espacios de toma de decisiones a nivel federal y local es uno de los principales retos que enfrenta en la actualidad la democracia mexicana, motivo por el cual se eligió **“La representación política de las minorías y los pueblos indígenas”** como tema del **Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político “Octavio Paz” 2022**, organizado por el **Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES)**. En este libro se presentan los trabajos ganadores del certamen.



LUCIÉRNAGA
LIBROS • EDICIONES • EXPERIENCIAS LECTORAS