

# Reflexiones acerca de la acción afirmativa indígena en el ámbito federal

*Reflections on the indigenous affirmative action  
at the federal level*

Alfonso Roiz Elizondo (México)\*

Fecha de recepción: 2 de abril de 2019.

Fecha de aceptación: 30 de abril de 2019.

## RESUMEN

Reconociendo el enorme mérito de su implementación, en este trabajo se analiza la acción afirmativa indígena establecida para la elección de diputados federales de 2018 como resultado de las resoluciones emitidas por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se generó en el ámbito federal una acción afirmativa consistente en reservar 13 distritos para que todas las candidaturas fueran de origen indígena, con lo cual se garantizó su representación. Se trata de un paso importante para reivindicar los derechos de la población indígena, que ha constituido un ejemplo y un punto de partida útil para seguir trabajando el tema. Con ello en mente, se analiza el criterio de concentración poblacional utilizado y, con base en gráficas que exponen cifras oficiales, se considera que es necesario modificarlo, debido a que produce un bajo grado de

---

\* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. aroiz@ceenl.mx.

representatividad y puede generar un fenómeno indeseable de segregación y reducir la protección en un ámbito territorial, en vez de atender a la autodescripción indígena.

**PALABRAS CLAVE:** derechos indígenas, participación política, cuotas electorales, acciones afirmativas, elecciones.

## ABSTRACT

Recognizing the enormous merit of its implementation, in this work we analyze the indigenous affirmative action established for the election of federal deputies in 2018, as a result of the resolutions issued by the National Electoral Institute and the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary.

An affirmative action was generated at the federal level consisting of reserving 13 districts so that all the candidates were of indigenous origin, thereby guaranteeing their representation. It is an important step to claim the rights of the indigenous population that has set an example and a starting point that serves to continue working on the issue. With this in mind is analyzed the criterion of population concentration and based on graphs with official figures, it is considered that it is necessary to modify it, since it produces a low degree of representativeness, can generate an undesirable segregation phenomenon and reduces protection to a territorial scope, instead of attending to indigenous self-identification.

**KEYWORDS:** indigenous rights, political participation, electoral quotas, affirmative actions, elections.

## *Introducción*

La representatividad política de sectores en situación de desventaja se ha convertido en una problemática actual en México, en gran parte motivada por el impulso de recomendaciones internacionales que exhortan al país a adoptar medidas para combatir las circunstancias de discriminación estructural e histórica en que se encuentran las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes y los discapacitados, entre otros grupos.

Ello ha tenido avances significativos en fechas recientes, como en el caso de las mujeres, respecto de las cuales se pasó de un sistema de cuotas en las candidaturas a un esquema consolidado que pugna por la paridad de género en la integración de los órganos de representación (Peña 2014, 38). El resultado es que hoy la integración de las cámaras de Diputados y Senadores, emanada de la elección de 2018, es casi paritaria, y en el ámbito estatal sucede algo similar.

En el caso del tema indígena, el país se concibe desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como una nación de composición pluricultural sustentada, originalmente, en sus pueblos indígenas (CPEUM, artículo 2, 2020). Ese solo reconocimiento constitucional debería ser suficiente para que dicha población tuviera una inclusión real y efectiva en la toma de las decisiones públicas que atañen a todas y todos; sin embargo, ha tenido muy poca o nula participación en los órganos de elección popular o en los cargos públicos de alto nivel.

Aunque se han hecho esfuerzos importantes en la materia, el proceso de reivindicación se ha suscitado de forma lenta y no parece haber arribado a un punto satisfactorio. Apenas en la elección de 2017-2018 se estableció en el ámbito federal una medida afirmativa para dotar a este grupo de representatividad en la Cámara de Diputados, y nada se ha implementado en lo que se refiere al Senado. Dicha medida consistió en una cuota electoral para que en los distritos cuya población es mayormente indígena se postularan solamente candidaturas de este origen. Por ello, para los comicios de 2018 se reservaron 13 de 300 diputaciones federales, para las

cuales se eligieron únicamente candidaturas indígenas; esto, efectivamente, es un gran logro inicial, digno de reconocerse.

Teniendo lo anterior en cuenta, en el presente trabajo se analiza la eficacia de la medida afirmativa indígena establecida en el ámbito federal, a fin de contar con un campo de estudio delimitado y, dada la accesibilidad de las fuentes de análisis, por ser un tema de carácter nacional.

A efectos de lo anterior, en primer término, se presenta un apartado del sustento legal de las acciones afirmativas indígenas de acuerdo con la normativa internacional y los criterios judiciales; luego, se explica el caso de la medida especial adoptada en el ámbito federal, así como un análisis específico del criterio de concentración poblacional adoptado en 2018, con base en datos oficiales del Instituto Nacional Electoral (INE), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), y se finaliza con una síntesis de las reflexiones presentadas en el trabajo.

Cabe aclarar que el objeto de este análisis no se centra en la pertinencia o no de las acciones afirmativas como problemática jurídica particular, pues dicho tema requeriría un análisis exhaustivo propio e independiente. Tampoco se enfoca en las consultas a los pueblos originarios para el establecimiento de normativa que les afecte, ya que, igualmente, se trata de un aspecto cuyas características, problemáticas y casos requieren un estudio propio, lo cual escapa de los alcances de este trabajo.

### *Acerca de las acciones afirmativas*

Como ya se señaló, la implementación de medidas para compensar las condiciones de desigualdad estructural e histórica ha tenido un impulso desde el ámbito internacional, por medio de lo previsto en los pactos supranacionales, con base en recomendaciones de los organismos que vigilan su cumplimiento y, finalmente, retomados por las autoridades internas.

Tratados internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas (artículo 5, 2007) y la Declaración sobre los Derechos

de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículo 2, párrafo 3, 1992) reivindican el derecho de los pueblos originarios a participar en la vida política y las decisiones públicas como parte importante del desarrollo de una sociedad democrática.

Con mayor especificidad, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 6, párrafo 1, 1989) señala que los gobiernos deberán establecer las vías mediante las cuales los pueblos originarios puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y en todos los ámbitos, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos, responsables de políticas y programas que les conciernan.

Asimismo, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 1, párrafo 4, 1969) se prevé, concretamente, la adopción de medidas especiales con el objeto exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos, a fin de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Como encargado de velar por el cumplimiento de esta última convención, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial emitió en marzo de 2012 el documento CERD/C/MEX/CO/16-17, en el cual recomienda expresamente establecer “medidas especiales o de acción afirmativa”, al señalar que el Estado mexicano debe redoblar

sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la mujer, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública (CERD, numeral 16, 2012).

Esas medidas especiales o acciones afirmativas a las que se refieren los instrumentos internacionales son concebidas como formas de protección especial en relación con determinados sectores sociales o grupo de personas, con miras a procurar una situación transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades (Sagüés 2018, 141).

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoce en la CPEUM y en los tratados internacionales la necesidad de adoptar medidas afirmativas en favor de determinados grupos en situación de desventaja (jurisprudencia 43/2014, tesis XLI/2015, SUP-RAP-71/2016 y SUP-RAP-726/2017, entre otras). Destaca que la figura más común es la de cuota o cupos, y concibe las acciones con las características siguientes:

(a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.

(b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y

(c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria (jurisprudencia 11/2015).

En cuanto al encargo de poner en marcha las medidas afirmativas, el TEPJF no limita sus posibilidades a la voluntad del legislador para el establecimiento de pautas específicas, sino que abre la posibilidad de que su implementación sea con motivo de determinaciones de órganos administrativos o jurisdiccionales, las cuales deben estar en armonía con los principios rectores del proceso electoral; además, es necesario analizar el contexto de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como el

ámbito específico al que van dirigidos, adoptando las medidas más adecuadas para acelerar la inclusión y la igualdad *de facto* (SUP-REC-214/2018).

En ese sentido, independientemente de la discusión teórico-doctrinal que pueda suscitarse con motivo de la pertinencia o no de su implementación, la máxima autoridad electoral del país ha reconocido la figura de la acción afirmativa como una medida adecuada para cumplir con el mandato constitucional y con lo establecido en los tratados internacionales, en cuanto a la obligación de revertir la situación histórica de desigualdad de la población indígena.

### *Medida afirmativa indígena en el ámbito federal*

En 2005, el entonces Instituto Federal Electoral efectuó una redistribución en la que incorporó el reconocimiento de los pueblos originarios y estableció un número específico de 28 distritos que abarcaban municipios con una población indígena mayor a 40 %, para lo cual se consideró la localización de las comunidades, a efectos de que el territorio de esas demarcaciones no implicara la división de alguna comunidad (Alanis y Vázquez 2019, 233; IFE 2005, 15). Para determinar el número de distritos, se tuvo en cuenta el censo general de población y vivienda de 2000 y se atendió a un criterio de autoadscripción (Hevia, Alanis y Peña 2019, 200).

A partir de un número inicial de 14 diputaciones a las que accedieron personas indígenas en 2006, la cifra fue disminuyendo en cada proceso electoral: 10 en 2009, 7 en 2012 y 6 en 2015 (Alanis y Vázquez 2019, 234).

En 2017, el INE implementó una acción afirmativa consistente en una cuota indígena en la postulación de candidaturas. Se determinó la obligación de que las fuerzas políticas presentaran candidaturas de esta población en al menos 12 de los 28 distritos indígenas, lo que equivale a 40 % de esas demarcaciones (INE 2017a, 35).

En revisión judicial, el TEPJF reconoció la legitimidad de esa medida compensatoria, pero modificó los parámetros para que esta operara. Señaló que se podrían presentar

escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganen personas correspondientes a tales pueblos o comunidades (SUP-RAP-726/2017 y acumulados, 180).

En efecto, probablemente ocurriría que los 12 distritos seleccionados por un partido político no fueran coincidentes con los 12 elegidos por las otras fuerzas políticas, lo cual implicaría que no estuviera garantizada una cuota mínima final de integrantes indígenas. Por ello, el Tribunal determinó que un criterio objetivo para implementar dicha acción afirmativa sería detectar los distritos con una mayoría de población indígena. Así, seleccionó 13 distritos en los que dicha población era mayor a 60 % y, respecto de ellos, señaló que todos los contendientes debían ser indígenas, a efectos de garantizar que, efectivamente, integraran el cuerpo legislativo, con lo que se descartaba la posibilidad de que en esos distritos pudiera ganar una persona no perteneciente a ese sector. Pasó de una cuota en la postulación a una cuota en la integración.

### *Análisis del criterio de concentración poblacional*

La medida adoptada implicó un esfuerzo notable que ha dado el resultado histórico de contar con representación indígena en la Cámara de Diputados. Así se reconoce.

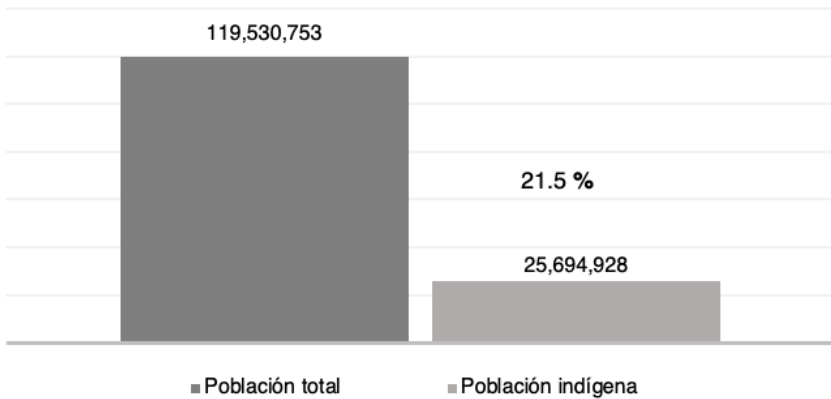
Como todo, se trata de un tema con oportunidades de mejora y, para ello, es necesario analizar sus alcances, efectos y potencialidades. En virtud de eso, se señalan algunas consecuencias que indican la necesidad de sustituir el criterio de concentración de población indígena; de ellas se da cuenta enseguida.



## Subrepresentación significativa en la Cámara de Diputados

En México, la población indígena en 2015 era superior a 25 millones, lo que equivale a 21.5 % de los 119 millones que constituían la población total, según datos de la Encuesta Intercensal de 2015 (Inegi 2015).<sup>1</sup> Se trata de más de la quinta parte del país; por eso, desde un enfoque cuantitativo, la necesidad de representatividad parece evidente.

**Gráfica 1. Proporción de población indígena**



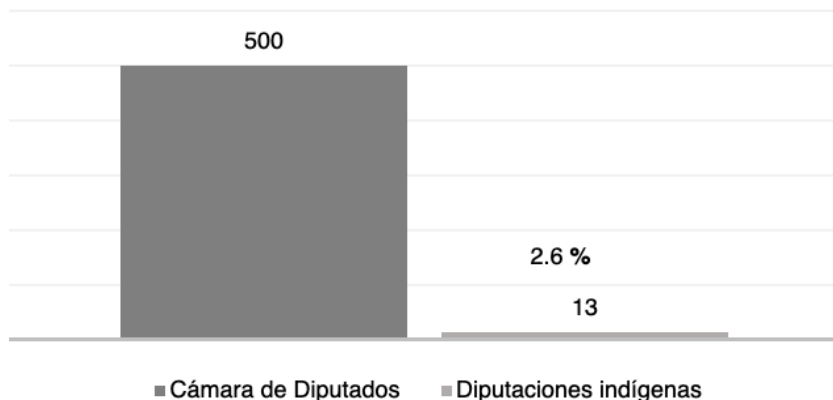
Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015).

El escenario ideal, de acuerdo con la lógica de proporcionalidad, sería que se implementara alguna medida que tendiera a garantizar que la población indígena tuviera una representación legislativa equivalente o muy cercana; no obstante, el esquema adoptado ha dado como resultado un bajísimo grado de representatividad de dicho sector en el cuerpo legislativo, significativamente menor al que tiene respecto de la población total.

<sup>1</sup> Había 25,694,928 personas de población indígena y 119,530,733 de población total.

A pesar de la proporción indicada, las diputaciones indígenas apenas llegaron a 13, lo que equivale a una representación de 2.6 % del total de 500 integrantes de la Cámara de Diputados federal.

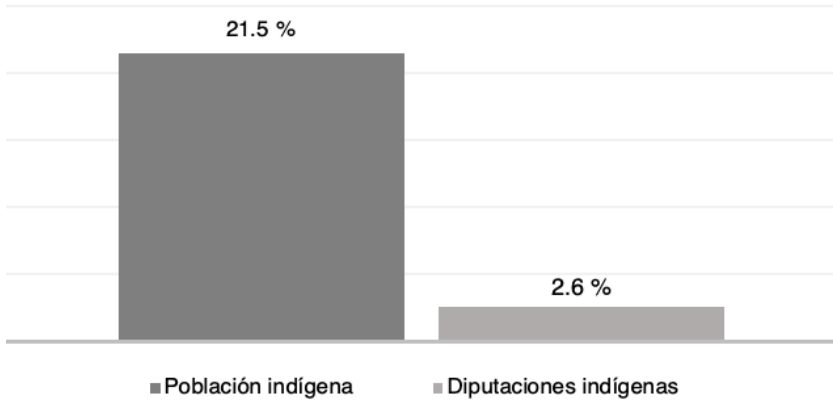
**Gráfica 2. Proporción de diputaciones indígenas**



Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (artículo 52, 2020) y SUP-RAP-726/2017 y acumulados (185).

Esto quiere decir que si los indígenas son 21.5 % de la población total, su representación ideal de los indígenas debería tener, cuando menos, un porcentaje aproximado en la Cámara baja, esto es, alrededor de 100 curules. Empero, con el esquema adoptado solamente se lograron 13 lugares, correspondientes a 2.6 % de las diputaciones, es decir, una subrepresentación de casi 19 puntos porcentuales o, dicho de otra forma, menos de una octava parte de la representación que numéricamente le correspondería.

**Gráfica 3. Representación de la población indígena en la Cámara de Diputados**



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015), CPEUM (artículo 52, 2020) y SUP-RAP-726/2017 y acumulados (185).

Es claro que el método aplicado para dotar de representación a la población indígena no arrojó un resultado numéricamente satisfactorio, pues queda muy lejos de una proporción adecuada de representación.

### **Deja fuera a la población indígena del resto del país**

El artículo tercero transitorio constitucional de 2001 señala una directriz para el proceso de distritación electoral, a fin de que se respete el ámbito territorial de las comunidades indígenas y de evitar que queden separadas en diversas demarcaciones. Es una regulación concreta para un proceso técnico, pero nada dice respecto a establecer el territorio de las comunidades como un ámbito que delimite la aplicación de medidas afirmativas, como parece que ha sido interpretado.

Al tomar como punto de referencia la ubicación de las comunidades indígenas para la implementación de la acción afirmativa descrita, se dejó fuera al resto de esa población que no vive en ellas. Esto es, reducir el

ámbito de protección a los 13 sectores o distritos con población indígena significativamente mayor (más de 60 %) tuvo como consecuencia inmediata y directa dejar fuera al resto de personas indígenas del país.

Los 13 distritos electorales que se identificaron con población indígena mayor a 60 % se muestran en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Población indígena en distritos en que se aplicó la acción afirmativa**

Estado	Distrito	Población total	Población indígena	Porcentaje de población indígena (%)
Chiapas	1	353,169	262,016	74.19
Chiapas	2	345,067	259,870	75.31
Chiapas	3	349,325	294,271	84.24
Chiapas	5	372,499	274,457	73.68
Chiapas	11	316,440	193,440	61.13
Guerrero	5	365,194	275,393	75.41
Hidalgo	1	395,994	286,462	72.34
Oaxaca	2	372,094	237,433	63.81
Oaxaca	4	373,825	225,865	60.42
San Luis Potosí	7	392,556	284,878	72.57
Veracruz	2	365,428	258,358	70.70
Yucatán	1	377,062	298,030	79.04
Yucatán	5	384,778	322,136	83.72
<b>Total</b>		<b>4,763,431</b>	<b>3,472,609</b>	

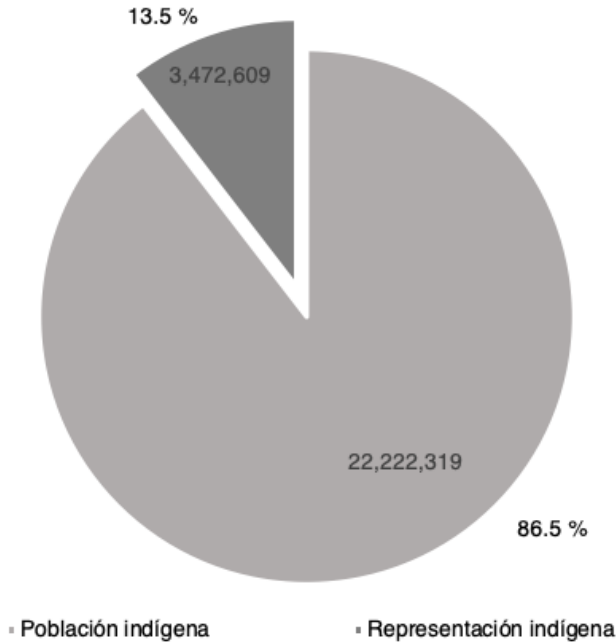
Fuente: Elaboración propia con base en INE (2017b y 2017c).

Como se observa, esos distritos se ubican en solo siete entidades federativas; por ende, quedaron fuera las personas indígenas del resto de los 25 estados del país.

Además, con el esquema adoptado únicamente se otorgó representación a los cerca de 3,400,000 personas que integran los distritos en los que se aplicó la acción afirmativa, según datos del INE (cuadro 1). Luego, si se compara dicha cifra con la población total indígena, de acuerdo con el

Inegi (gráfica 1), se obtiene una estimación aproximada<sup>2</sup> que da muestra de su baja representación, equivalente a 13.5 % de toda la población indígena.

**Gráfica 4. Porcentaje de población indígena a la que se aplicó la acción afirmativa**



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015) e INE (2017b y 2017c).

En otras palabras, se dejó fuera a más de 22,200,000 de personas indígenas que no se ubican en alguno de los 13 distritos que no tenían la mayoría requerida, es decir, se excluyó 86.5 % de este sector.

<sup>2</sup> Se hace esta comparación entre bases de datos distintas, en atención a que la Encuesta Inter-censal de 2015 del Inegi no se subdivide en distritos, por lo que no es posible obtener el dato correspondiente a la población de los distritos indígenas.

## **Segregación y desprotección de los indígenas migrantes**

Salvo que se haya dado una migración masiva a un determinado sector, la medida implementada abarcó los distritos electorales indígenas donde han residido originariamente las comunidades indígenas. Es cierto que la disposición constitucional transitoria se orientaba justamente a esas comunidades, pero, como ya se explicó, ese precepto no regulaba las acciones afirmativas.

Por ende, restringir la acción afirmativa solamente a las comunidades donde hay mayoría indígena podría significar una forma de segregación para la personas indígenas, pues implicaría que si estas quisieran ser representadas, tendrían que congregarse en un determinado sector territorial para lograr la mayoría calificada de 60 por ciento.

A la inversa, otro fenómeno de segregación podría presentarse en el caso de las personas no indígenas que no se identifiquen con dichas comunidades de su localidad, ya que podrían optar por cambiar su residencia para no estar en ese supuesto.

Por otra parte, ¿qué pasa con las personas indígenas que migran de su comunidad?, ¿pierden con ello su derecho a ser representadas como indígenas en su nuevo lugar de residencia?

Si se entiende la acción afirmativa como una medida resarcitoria de un derecho de representación que históricamente les ha sido negado, parecería que, al salir de su comunidad, las personas indígenas pierden la posibilidad de ver reivindicado su derecho. Se garantiza su protección con la permanencia en su comunidad y la concentración en un determinado territorio, a la vez que se castiga la migración indígena al privarlas del derecho que podrían tener en su comunidad.

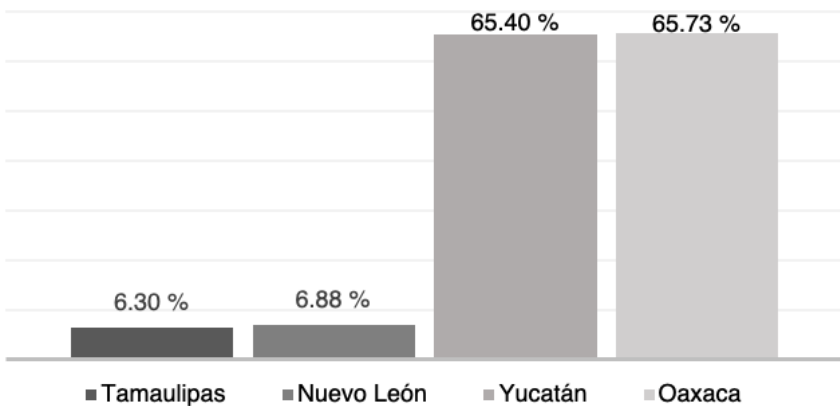
### **Es inadecuada para replicarse en el ámbito local**

La metodología adoptada en el ámbito federal difícilmente puede ser replicada en el local por todas las entidades federativas, pues, dada la diversidad

del país, en algunas hay una gran concentración de pueblos originarios, mientras que en otras se cuenta con población indígena migrante, dispersa en el territorio.

Por ejemplo, en el norte del país, en estados como Tamaulipas o Nuevo León, la proporción de población indígena es mucho menor que la de entidades del sur, como Yucatán o Oaxaca.

**Gráfica 5. Población indígena en diversas entidades federativas**



Fuente: Elaboración propia con base en Inegi (2015).

Ante ello, en entidades como Nuevo León o Tamaulipas es prácticamente imposible implementar una medida afirmativa con el criterio de concentración poblacional, pues la población indígena es baja y se encuentra dispersa en el territorio, esto aunado a que no hay pueblos originarios en esas entidades, según datos del INPI (2019).

Como se trata de un porcentaje menor, en esos estados suele tenerse la idea de que no hay necesidad de establecer medidas para propiciar la participación de la población indígena en los asuntos públicos del Estado, lo cual es una consideración errónea.

El TEPJF ya ha dado muestras de caminar hacia un esquema distinto al de concentración poblacional; en la sentencia SUP-REC-28/2019, relativa a

Baja California —estado con 8.54 % de población indígena—, determinó que dicho criterio no es el único parámetro por seguir. Señaló que es precisamente debido a esas condiciones de minoría que

las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deben visibilizar a los pueblos y comunidades indígenas en su justa dimensión, en atención de que se trata de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, con independencia de la existencia de bajos porcentajes poblacionales (SUPREC-28/2019, 17).

Para ello, se deben analizar factores como los siguientes:

- 1) El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección.
- 2) La proporción total de población indígena respecto del total de población estatal.
- 3) La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión.
- 4) La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes.

En ese sentido, debe dejarse de lado la idea errónea de que en estados con baja proporción de personas indígenas es innecesario facilitarles el acceso a cargos de representación en los órganos de decisiones públicas; por el contrario, precisamente en esos estados con cifras de menor proporción indígena se podrían presentar condiciones de menor oposición para implementar medidas afirmativas.

A guisa de ejemplo, si en Nuevo León se reservaran candidaturas o curules para diputaciones locales conforme a un criterio de proporción numérica simple, el resultado sería que se deberían reservar solo de uno a tres lugares, según se tomen en cuenta únicamente las diputaciones de mayoría relativa o la totalidad de la integración del Congreso.



Esto es, 6.88 % de las 26 diputaciones de mayoría relativa que hay en Nuevo León (CPELSNL, artículo 46, 2020) equivale a 1.78, lo cual implica que se alcanzaría una representación adecuada con reservar una o dos candidaturas. En caso de que se tomara en cuenta la totalidad de las 42 diputaciones del Congreso local, el resultado de esa misma operación sería 2.88, así que la proporcionalidad se lograría con solo dos o tres curules.

### *Conclusiones*

Desde el punto de vista de quien suscribe, el esquema actual de la acción afirmativa indígena para la Cámara de Diputados parte de una interpretación y una aplicación incorrectas del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001; en vez de limitarse al proceso de redistribución, se le dieron efectos para la implementación de la acción afirmativa, de lo cual derivaron diversas situaciones problemáticas que se han expuesto aquí. En síntesis:

- 1) Da como resultado una subrepresentación significativa y evidente de la población indígena. Es muchísimo mayor el porcentaje de población indígena que el número de lugares reservados con la cuota electoral.
- 2) Al establecer un método de concentración poblacional para determinar la cuota indígena, se deja fuera injustificadamente al resto de la población indígena que no se ubica en los 13 distritos seleccionados.
- 3) Podría constituir una forma de segregación, al incentivar la concentración territorial de la población indígena y la migración de las personas no indígenas.
- 4) Deja sin protección a los indígenas migrantes que abandonan su comunidad, al limitar su derecho a un ámbito territorial y no a su autoadscripción como indígenas.
- 5) Se trata de un modelo que difícilmente puede replicarse o usarse como guía en las entidades federativas, dada la diversidad del país: en algu-

nos estados hay una alta concentración de población indígena, mientras que en otros la proporción es muy baja y dispersa.

Ante ello, se considera que la implementación de una acción afirmativa indígena debe desligarse de lo previsto en el régimen constitucional transitorio, dejando atrás el criterio de concentración poblacional que se aplicó en los comicios de 2018.

En ese sentido, es necesario trabajar en un sistema que se oriente a reivindicar los derechos de toda la población indígena que se encuentra dispersa en todo el país, incluidos quienes deciden migrar de su comunidad, pues es precisamente su situación histórica de marginación la que los obliga a buscar nuevos horizontes. Sería un contrasentido que un esfuerzo de reivindicación de derechos terminara estigmatizando nuevamente al sector que se pretende favorecer.

Se logró un gran avance con la medida afirmativa implementada en el ámbito federal, y debe reconocerse como un excelente punto de partida, pero es necesario explorar esquemas distintos a los puestos en marcha hasta el momento, a efectos de propiciar una representación indígena con un nivel de proporcionalidad más adecuado.

### *Fuentes consultadas*

- Alanis Figueroa, María del Carmen y Marisol Vázquez. 2019. La primera cuota indígena en México. Reflexiones para implementar acciones afirmativas. En *Memoria del I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral*, coords. Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Pedro Salazar Ugarte, 231-50. México: UNAM/TEPJF.
- CERD. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 2012. Observaciones finales CERD/C/MEX/CO/16-17. Disponible en [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/MEX/CO/16-17&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/MEX/CO/16-17&Lang=Sp) (consultada el 5 de enero de 2020).

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. 1969. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx> (consultada el 5 de enero de 2020).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 1989. Disponible en [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- CPELSNL. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. 2020. Disponible en <http://www.hcnl.gob.mx/transparencia/pdf/constituciónpoliticadelestadodenuvoleon.pdf> (consultada el 5 de enero de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2020. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas. 2007. Disponible en [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. 1992. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx> (consultada el 5 de enero de 2020).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. 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. 14 de agosto. [Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_151\\_14ago01.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020)].

- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero. [Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014) (consultada el 5 de enero de 2020)].
- Hevia Rocha, Teresa, María del Carmen Alanís Figueroa y Blanca Olivia Peña Molina. 2019. *Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas. Proceso electoral federal 2017-2018*. México: INE.
- IFE. Instituto Federal Electoral. 2005. Acuerdo IFE/CG28/2005. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país para su utilización en los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/86414> (consultada el 5 de enero de 2020).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2017a. Acuerdo INE/CG508/2017. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018. Disponible en <https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-INE-CG508-2017.pdf> (consultada el 5 de enero de 2020).
- . 2017b. Distritación federal 2016-2017. Disponible en <http://cartografia.ife.org.mx/sige7/?distritacion=federal> (consultada el 5 de enero de 2020).
- . 2017c. Distritos indígenas federales. Disponible en [http://cartografia.ife.org.mx/descargas/distritacion2017/numeralia/2\\_dtto\\_fed\\_con\\_pob\\_indigenas.pdf](http://cartografia.ife.org.mx/descargas/distritacion2017/numeralia/2_dtto_fed_con_pob_indigenas.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2015. Encuesta Intercensal 2015. Tabuladores/5.Etnicidad/6.Estimadores de la población

- total y su distribución porcentual según autoadscripción indígena por entidad federativa, sexo y grandes grupos de edad. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/tabulados/05\\_etnicidad.xls](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/tabulados/05_etnicidad.xls) (consultada el 5 de enero de 2020).
- INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2019. Atlas de los pueblos indígenas, distribución por entidad federativa. Disponible en [http://atlas.inpi.gob.mx/?page\\_id=247](http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=247) (consultada el 1 de febrero de 2020).
- Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=43/2014&tpoBusqueda=S&sWord=43/2014> (consultada el 5 de enero de 2020).
- 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2015&tpoBusqueda=S&sWord=11/2015> (consultada el 5 de enero de 2020).
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_270117.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 3 (enero-diciembre): 31-74.
- Sagüés, María Sofía. 2018. Discriminación estructural, inclusión y litigio estratégico. En *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana*, coords. Eduardo Ferrer Mc-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi y Rogelio Flores Pantoja, 129-78. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Sentencia SUP-RAP-71/2016 y acumulados. Actores: Radiodifusoras Capital S. A. de C. V. y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP\\_2016\\_RAP\\_71-551218.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/RAP/71/SUP_2016_RAP_71-551218.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).

- SUP-RAP-726/2017 y acumulados. Promoventes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/06c8a68b6e6ea9b.pdf> (consultada el 5 de enero de 2020).
  - SUP-REC-214/2018. Recurrente: Javier Antonio Castillo. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0214-2018.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
  - SUP-REC-28/2019. Recurrente: Edgar Montiel Velázquez. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Disponible en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP\\_2019\\_REC\\_28-840342.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2019/REC/28/SUP_2019_REC_28-840342.pdf) (consultada el 5 de enero de 2020).
- Tesis XLI/2015. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA. Disponible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XLI/2015&tpoBusqueda=S&sWord=tesis,XLI/2015> (consultada el 5 de enero de 2020).