

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN SINALOA

Verónica Elizabeth GARCÍA-ONTIVEROS¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. MÉTODOS Y DESARROLLO. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo se enfoca en conocer las formas y características de la participación política de las comunidades indígenas en Sinaloa. En la investigación se realizó una búsqueda y recopilación de información en los diferentes ordenamientos jurídicos, libros, trabajos de investigación, sentencias, tesis, jurisprudencias, acuerdos de autoridades electorales, entre otras. Los resultados mostraron que actualmente solo está regulado un tipo de participación política, que consiste en la representación indígena ante los ayuntamientos, a través del sistema electoral consuetudinario, el cual se encuentra legislado de manera incompleta en las disposiciones normativas locales. Así, se concluye que la regulación parcial de las leyes locales en materia indígena y el desconocimiento

¹ Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa.

Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa 1991-1996, Estudios de Maestría en Derecho Electoral con Orientación Profesional en modalidad no escolarizada en la Escuela Judicial Electoral 2017-2019. Actualmente Magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa. En el H. Congreso del Estado: Directora de Asuntos Jurídicos y Proceso Legislativo, desde Octubre de 2013 a 2015, Jefa del departamento de proyectos y dictámenes, 2010 a 2013, y Coordinadora de la Unidad de Acceso a la Información Pública, 2009 a 2010.

de sus derechos político-electorales, son factores que influyen para que los grupos étnicos no participen en la vida pública en la entidad federativa.

PALABRAS CLAVES: Persona indígena. Sistema electoral. Acción afirmativa. Omisión legislativa.

ABSTRACT: This work focuses on knowing the forms and characteristics of the political participation of indigenous communities in Sinaloa. In the investigation, a search and compilation of information was carried out in the different legal systems, books, research papers, sentences, thesis, jurisprudence, agreements of electoral authorities, and so on. The results showed that currently only one type of political participation is regulated, which consists of the indigenous representation before the town halls, through the customary electoral system, which is incompletely legislated in the local regulations. Thus, it is concluded that the partial regulation of local laws on indigenous matters and ignorance of their political-electoral rights are factors that influence ethnic groups not to participate in public life in the federative entity.

Keywords: Indigenous person. Electoral system. Affirmative action. Legislative omission.

I. INTRODUCCIÓN

La investigación versa sobre la participación política de las comunidades indígenas en el Estado de Sinaloa. La participación se puede definir como el “... conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre los recursos, decisiones o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización”.²

Por su parte, la participación política se centra en el sistema de gobierno, instituciones, partidos políticos y elecciones.

A su vez, son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.³

Ahora, uno de los principales problemas sobre el tema, es la nula participación de este grupo de personas en el ámbito político del Estado; lo que conlleva a buscar información para entender las causas que lo originan.

En tal tesitura, la relevancia de este documento radica en saber de manera pormenorizada todo lo relacionado a la participación política de este grupo y el por qué de su poca intervención.

Asimismo, en estos últimos meses, las comunidades indígenas, encabezadas por sus gobernadores tradicionales, han presentado diversas solicitudes ante el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa⁴ y posteriormente demandas ante el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa⁵ para hacer efectivos sus derechos políticos-electorales. Por tanto, es importante saber de manera real los motivos de sus escritos, es decir, tener conocimiento del origen de sus pretensiones.

² La definición utilizada es de Liboreiro, y se tomó de Di Tella (2001).

³ Artículo 2, Párrafo cuarto constitucional.

⁴ En adelante, “OPLE” o Instituto Local”.

⁵ En lo sucesivo, “Tribunal Local”.

Aunado a que, es importante que la sociedad tome en cuenta y respete los derechos de los pueblos originarios. En ese tenor, en el ámbito político-electoral, las autoridades deben garantizar sus derechos de votar, ser votado, asociación, libertad de expresión, petición y acceso a la información. En efecto, se debe privilegiar espacios en los poderes ejecutivo y legislativo, para que sean escuchados sus planteamientos, máxime cuando tengan impacto en su comunidad.

Al respecto, es dable resaltar que los indígenas han sobrevivido a la época colonial y la vida como República de los Estados. Han logrado constituir y configurar su identidad étnica y de pertenencia a un colectivo-pueblo, y como tal, inicialmente, la lucha se ha dirigido hacia la restitución de las tierras ancestrales y de la propia identidad indígena hasta la participación política, para constituirse en protagonistas y gestores de su destino como colectivos con identidad y derechos. Para ello, el pensamiento y el discurso político del movimiento indígena gira alrededor de términos como: interculturalidad, plurinacionalidad, unidad en la diversidad, democracia participativa, entre otros. Estos elementos parten del reconocimiento de la diversidad de culturas, de sociedades, de identidades; pero desde su constitución, los estados nacionales lo han hecho, obviamente, desde su visión uninacional, vertical y excluyente.⁶

Todo este proceso de participación política ha significado la toma del poder desde los gobiernos locales, lo que ha implicado democratizar las relaciones de decisión desde las instancias estatales de gobierno, así como el cuestionamiento al sistema político vigente y la construcción de un nuevo estado plurinacional desde abajo. Se evidencia una doble estrategia política que condensa la participación electoral (gestión de instancias públicas, centrales y locales) y movilización social, como crítica radical a la institucionalidad excluyente y participación ordenada dentro de las reglas de juego del régimen institucional.⁷

⁶ CorteIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Participación Política de los Pueblos Indígenas. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29278.pdf>.

⁷ Ospina, Pablo. 2002, p. 3.

En México la población indígena conforma un importante grupo social de mexicanos que dada su cultura, historia y lengua identificamos como los pueblos originarios del país. Todos ellos con una riqueza histórica y cultural propia que dan sentido de pertenencia e identidad a la Nación y a todos los mexicanos. Al igual que en la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe, los esfuerzos realizados desde los años sesenta del siglo pasado para contar con indicadores demográficos confiables y actualizados han logrado resultados importantes. Sin embargo, han sido muchos los obstáculos para contar con datos precisos sobre las características étnicas, lingüísticas y culturales de los diferentes pueblos indígenas, en tanto representan una minoría numérica a nivel local, regional, estatal y nacional.⁸

Una característica importante de la población étnica es su diversidad y pluralidad. Los indígenas mexicanos no son un cuerpo homogéneo. Por eso, si bien, en nuestro país existen 68 pueblos indígenas que corresponde al mismo número de lenguas que se hablan a lo largo de todo el país, lo cierto es que entre ellos y a su interior se vive una pluralidad lingüística, cultural e incluso religiosa. El mundo indígena en México es complejo y diverso. Deviene de muchos orígenes y vertientes. Por un lado existen grupos indígenas con una muy rica veta milenaria que se refleja en sus lenguas y costumbres. Pero también existe otra veta que se desprende de las relaciones de convivencia y dominación de la etapa colonial. Se puede observar que los Pueblos Indígenas pese a compartir historias y relaciones de dominación y exclusión similares, plantean proyectos diferentes de desarrollo.

Asimismo, es posible advertir distintas perspectivas en el análisis y en la construcción de propuestas para que los pueblos indígenas superen los rezagos sociales y económicos que padecen. En los extremos, existen planteamientos que reivindican sólo lo tradicional como la vía para superar los rezagos económicos y sociales preservando su identidad; a su vez, otras posiciones abogan por el cambio, por la incorporación o

⁸ CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa Especial de los Pueblos Indígenas. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>.

asimilación de nuevos procesos y visiones de desarrollo, esto es, preservar su identidad pero sin rechazar la integración y el cambio. Como ocurre en numerosos países la mayoría de los asentamientos de la población indígena, sea por razones históricas, económicas, sociales, por persecuciones o bien por los desplazamientos que han padecido y que los han excluido del desarrollo, se caracterizan por su gran dispersión territorial. De las poco más de 192 mil localidades del país, en 34 mil 263, 40% y más de sus habitantes es población indígena y, de ese total, casi 22 mil localidades tienen menos de 100 habitantes.⁹

En el Estado de Sinaloa existen cuatro pueblos indígenas reconocidos y declarados legalmente,¹⁰ entre los que se encuentran:

- 1) Yoreme-Mayo
- 2) Tarahumara
- 3) Tepehuano del Sur
- 4) Originarios, Residentes y Transitorios en el Estado de Sinaloa.

En relación al primero de ellos, es un pueblo indígena de la familia cahíta, habita en los territorios situados en el norte de Sinaloa, el sur de Sonora y unas pocas zonas del estado de Durango. Abarcan una extensión de 7625 km² y están distribuidos por la sierra baja, el valle y la franja costera. Las comunidades aborígenes que viven en Sinaloa, están distribuidas en los municipios El Fuerte, Guasave, Choix, Ahome y Sinaloa de Leyva. Aunque han tenido que compartir su territorio con otras poblaciones mestizas, los mayos viven principalmente en lugares donde están ubicados sus centros ceremoniales.¹¹¹²

⁹ Íbid. p. 14

¹⁰ Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa. Artículo 3. Se reconocen y declaran pueblos y comunidades indígenas del Estado las siguientes: [...].

¹¹ LIFEDER. Grupos indígenas de Sinaloa. Disponible en <https://www.lifeder.com/grupos-indigenas-sinaloa/>.

¹² Grupo indígena que ha exigido a las autoridades electorales locales se garantice su participación política en el Estado.

Por otra parte, respecto a la forma de participación política es dable resaltar que en México, existen dos sistemas electorales reconocidos constitucionalmente:

- a) **Sistema de partidos políticos:** Consiste en la competencia de candidatos(as), postulados por institutos políticos, que tienen como finalidad alcanzar el triunfo electoral, para ejercer los cargos populares (Presidencia de la república, senadurías, diputaciones federales y locales, gubernatura y ayuntamientos); a través del sufragio de la ciudadanía.¹³
- b) **Sistema consuetudinario:** Se caracteriza por elegir a sus representantes con base en los usos y costumbres del grupo étnico, y únicamente compiten como candidatos/as personas indígenas. Cada comunidad, tiene sus propias reglas y tradiciones, por tanto, los requisitos que se solicitan varían entre los pueblos originarios.

A su vez, se prevén dos modelos de gobierno y participación política de la población indígena a nivel municipal, de conformidad con el artículo 2, apartado A, fracciones I, III y VII de la Constitución Federal. Los cuales pueden identificarse como:¹⁴

- i. **El modelo autóctono u originario:** Se respeta y protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autodeterminarse plenamente, mediante el reconocimiento de autoridades propias, de acuerdo con sus sistema normativo (procedimientos y prácticas tradicionales, autoridades comunitarias y facultades). Es decir, es la propia población indígena la que determina el modelo de organización, los procedimientos, los tiempos, así como la estructura orgánica de su gobierno, es decir, los cargos a elegir y sus parámetros de funcionamiento. Algunos lugares en los que se encuentra implementado y se ha concretado dicho modelo, son algunos municipios de Oaxaca, Cherán en Michoacán y Ayutla de los Libres en Guerrero.

¹³ En este sistema también pueden participar los ciudadanos vía candidatura independiente.

¹⁴ ST-JDC-118/2019.

- ii. **El modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas:** Se establecen instrumentos que promueven y garantizan la participación de la población indígena en la dirección de los asuntos públicos; el derecho de votar o de ser votado, o bien, el acceso a las funciones públicas, tal y como se establece en el sistema jurídico codificado o legislado. En dicho modelo es posible la implementación de cuotas, al tiempo que busca garantizar la representatividad indígena dentro de un esquema o estructura de gobierno determinada en la legislación formal, ya sea mediante la figura de las regidurías indígenas o, en su caso, a través de la representación indígena ante el ayuntamiento que deriva del reconocimiento hecho en el artículo 2º, apartado A, base VII, de la Constitución federal. Ejemplos de este modelo son algunos municipios de Sonora, en los que se prevé la regiduría indígena o el Estado de México, mediante la elección de representantes indígenas ante los ayuntamientos.

Entres las características del sistema de usos y costumbres se encuentran:

- Se sustenta en el principio de auto-determinación, auto-organización o auto-gobierno.
- Auto-adscripción de persona indígena.
- Consulta previa a la comunidad, cuando se emitan actos susceptibles de afectar sus derechos políticos-electorales.¹⁵
- Voto universal.¹⁶
- Igualdad jurídica material entre hombres y mujeres.¹⁷

¹⁵ Jurisprudencia 37/2015 de rubro: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”.

¹⁶ Jurisprudencia 37/2014 de rubro: “SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”.

¹⁷ Jurisprudencia 22/2016 de rubro: “SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.

En referencia al derecho de autogobierno de las comunidades indígenas, los elementos que lo componen, son:¹⁸

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

En relación a la auto-adscripción indígena, las autoridades electorales, han definido que existen dos tipos:

1. **Auto-adscripción:** Constituye el criterio que permite reconocer la identidad étnica de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan. Lo que es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan.¹⁹
2. **Auto-adscripción calificada:** Es el reconocimiento que se le otorga a una persona como indígena, pero más allá de una declaración respectiva, esto es,

¹⁸ Jurisprudencia 19/2014 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.

¹⁹ Jurisprudencia 12/2013 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA COMUNIDADES INDÍGENAS RECONOCER A SUS INTEGRANTES”.

se debe acreditar a través de elementos objetivos, que la persona que aduce ser indígena, verdaderamente lo es.²⁰

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²¹ estableció diferentes formas para demostrar la calidad de indígena, entre las que se encuentran:

- I. Haber prestado servicios comunitarios.
- II. Haber desempeñado cargos tradicionales.
- III. Haber participado en reuniones al interior de la comunidad.
- IV. Haber sido representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Respecto a la consulta previa a la comunidad, se implementa cuando exista un posible riesgo de impactar en los derechos de los grupos étnicos.

Por lo que refiere a las últimas dos características de sistema electoral de usos y costumbres; son principios que deben garantizarse de manera necesaria para que una elección de este tipo pueda considerarse constitucionalmente válida.

Por otro lado, el máximo tribunal en la materia electoral logró que²² los partidos políticos postularan en forma obligatoria a personas indígenas en aquellos distritos federales que tuvieran al menos un 60% de población indígena. Así, se garantizó que en esos distritos los representantes populares sean personas de grupos étnicos.

En relación a su legislación, el sistema normativo indígena, fue reconocido en la Constitución Federal, el 14 de agosto de 2001, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia indígena;²³ regulándose entre tantos

²⁰ Tesis IV/2019 de rubro: “LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA”.

²¹ Con posterioridad, “Sala Superior”.

²² Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017.

²³ CPEUM. Artículo 2[...]

A. [...]

derechos, la prerrogativa a elegir en los municipios con población étnica, representantes ante los ayuntamientos.²⁴

A su vez, el párrafo sexto del artículo 2 constitucional de la reforma citada determinó que las constituciones y leyes de las entidades federativas debían disponer la regulación en materia indígena.²⁵ Es decir, se les ordenó a los congresos locales emitir las disposiciones normativas que establecieran los derechos (comprendidos los políticos) y todo lo concerniente sobre los pueblos originarios a nivel local y municipal.

Así, el 18 de diciembre de 2015 y 09 de febrero de 2018 se publicaron en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, la reforma en materia indígena, en la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa respectivamente, incluyendo el derecho de la comunidades indígenas de designar representante ante los ayuntamientos.²⁶

La finalidad constitucional de esta figura, es fortalecer la participación y representación política de los grupos étnicos, de acuerdo a sus tradiciones y normas internas. Lo que conlleva que exista un dialogo (interlocución) y comunicación

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

²⁴ CPEUM. Artículo. 2.[...]

A. [...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

²⁵ CPEUM. Artículo 2[...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

²⁶ Si bien es cierto, de manera expresa el Congreso Local no estableció que tal representación es ante ayuntamientos, la Sala Superior concluyó que de una interpretación sistemática, y tomando como una unidad la Constitución Local y la Ley de Indígenas estatal, se debía entender que se refería a tal figura étnica.

permanente con el ente de gobierno municipal en relación de las necesidades, demandas y peticiones del colectivo indígena, en la búsqueda de concreción de sus derechos.

Así, dentro de las directrices de observancia obligatoria para los ayuntamientos y a su vez derechos de las comunidades indígenas, se encuentran:²⁷

- 1) **Derecho a voz:** La participación política de la población indígena del municipio implica que no debe existir restricción alguna en el uso de la voz por parte de la representación indígena en el ayuntamiento, por lo que debe contar con voz en todas las sesiones de cabildo, así como el derecho de ser convocado, oportunamente, a las citadas sesiones y tener conocimiento previo de los asuntos a tratar, mediante los comunicados correspondientes del orden a asuntos a discutir.
- 2) **Garantía de condiciones materiales:** El ayuntamiento debe otorgarle al representante indígena reconocido las condiciones materiales necesarias para el ejercicio efectivo de dicha representatividad, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal. Ello implica la obligación del ayuntamiento de abstenerse de establecer medidas que obstaculicen o impidan el acceso y la materialidad a dicha representación, a efecto de que el representante no pueda ser removido ni privado de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto, sino por las causas y de acuerdo con los procedimientos aceptados por el pueblo, comunidad o grupo que le eligió.
- 3) **Ejercicio justificado de consulta:** La consulta y cooperación por parte del ayuntamiento con los pueblos étnicos, respecto de asuntos que les atañen, ya sea de manera directa o a través de sus autoridades o representantes, como garantía de autenticidad y legitimación; así como la adopción de medidas, acciones y gestiones públicas apropiadas (presupuestales, ejecutivas, reglamentarias o de cualquier otra índole). Para cumplir y garantizar las

²⁷ Íbid. p. 124.

obligaciones gubernamentales que derivan del reconocimiento y protección de la población indígena del municipio.

- 4) **Certidumbre de continuidad:** Las autoridades municipales posteriores o siguientes, deben de garantizar la continuidad del representante – elegido durante una administración pública municipal anterior–, hasta en tanto sea renovada o reelecta por los pueblos, comunidades o grupos respectivos, como resultado del proceso electivo que fuese convocado por el nuevo ayuntamiento, a efecto de generar certeza en la efectividad y duración de la representación de que se trate.

Ahora, en el trascurso del 2018, diversos ciudadanos/as del grupo Yoreme-Mayo y el Partido Sinaloense impugnaron ante el Tribunal Local la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de regular la figura del representante indígena ante los ayuntamientos, así como la negativa del Instituto Local de emitir acciones afirmativas indígenas para participar en los procesos electorales constitucionales.

Después de varias sentencias emitidas por el Tribunal Local y acuerdos emitidos por el OPLE, y agotada la cadena impugnativa, la Sala Superior emitió sentencia²⁸, en la que expresó que:²⁹

- El artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución Federal establece una reserva de ley para las entidades federativas en regular el derecho de representación indígena ante los ayuntamientos.
- La facultad de legislar o regular en primera instancia es del Congreso Estatal y no del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.
- La autoridad administrativa electoral local si cuenta con facultades para emitir acciones afirmativas, siempre y cuando lo haga a partir de la legislación electoral emitida por el Congreso local.

²⁸ SUP-REC-588/2018

²⁹ TESIN-JDP-18 y 19/2019 acumulados.

- El OPLE está imposibilitado en emitir normas reglamentarias o lineamientos, hasta en tanto el legislador local regule de manera completa la representación indígena.
- La figura de la representación indígena ante el ayuntamiento no está supeditada a lo avanzado o conclusión del proceso electoral, puesto que dicha figura no se trata de un cargo de elección popular o que dependa directamente de la manifestación de la ciudadanía en las urnas.
- La elección de representante indígena ante ayuntamiento no dimana del proceso electoral, sino del derecho constitucional del autogobierno de los pueblos originarios para elegir conforme a sus normas internas y tradiciones a dichos representantes.
- Existe una omisión relativa o parcial por parte del legislador sinaloense, dado que sí consagró el derecho de los pueblos indígenas a elegir a sus representantes ante los ayuntamientos; sin embargo, en ese reconocimiento, el legislador fue omiso en establecer el tipo de representación ante el ayuntamiento, la forma o método de elección y el alcance de su participación.

En consecuencia, ordenó al Congreso Local a legislar de manera completa la figura, y detallar de manera específica tres temas:

- Tipo de representación ante el Ayuntamiento.
- Método de elección.
- Alcances o funciones de su participación.

Bajo esa tesitura, es importante resaltar que existen dos tipos de omisiones legislativas:³⁰

- **Omisión absoluta:** Se da cuando el poder legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.

³⁰ Tesis: P./J. 11/2006 de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”

- **Omisión relativa o parcial:** Se presenta cuando el constituyente ha ejercido su competencia, empero, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Por otra lado, en los municipios con presencia de grupos étnicos en el Estado de Sinaloa (Ahome, Angostura, Choix, Cosalá, El Fuerte, Elota, Escuinapa, Guasave, Navolato y Sinaloa),³¹ los procesos electorales para elegir a los representantes populares, se llevan a cabo bajo el sistema electoral de partidos políticos, esto es, en ninguno de ellos se implementa el sistema normativo indígena.

Por consiguiente, este 2019, personas indígenas (Yoreme-Mayo), presentaron solicitudes ante el Instituto Local para poder participar en las elecciones constitucionales (diputaciones y ayuntamientos) por el sistema de partidos políticos.

Al respecto, el OPLE estableció que en relación a los ayuntamientos, estaba imposibilitado de emitir acciones afirmativas con base en el expediente SUP-REC-588/2018, puesto que era necesario que en primer término el Congreso del Estado regulara de manera completa el procedimiento de la representación indígena. Y en relación a diputaciones, señaló que tenía que esperar a que el Instituto Nacional Electoral concluyera con los trabajos de redistribución de la geografía electoral.

Decisión que fue impugnada ante el Tribunal Local, el cual determinó³² ordenarle a la responsable respecto a ayuntamientos, estudiar de nueva cuenta la petición, puesto que modificó el objeto de estudio de la solicitud, al analizar una figura distinta; y en relación a diputaciones, que realizará los diligencias mínimas necesarias para estudiar la viabilidad de implementar acciones afirmativas a favor de las comunidades indígenas en el proceso electoral 2020-2021.

³¹ *Ibíd.* p. 2.

³² *Idem.* p. 28

En ese contexto, se puede señalar que la regulación parcial de las leyes en materia indígena a nivel local han impactado en la nula participación política de las comunidades indígenas en Sinaloa. Asimismo, que el desconocimiento de sus derechos político-electorales ha traído como consecuencia que los grupos étnicos no intervengan en la vida pública en Sinaloa.

II. MÉTODOS Y DESARROLLO

MÉTODOS

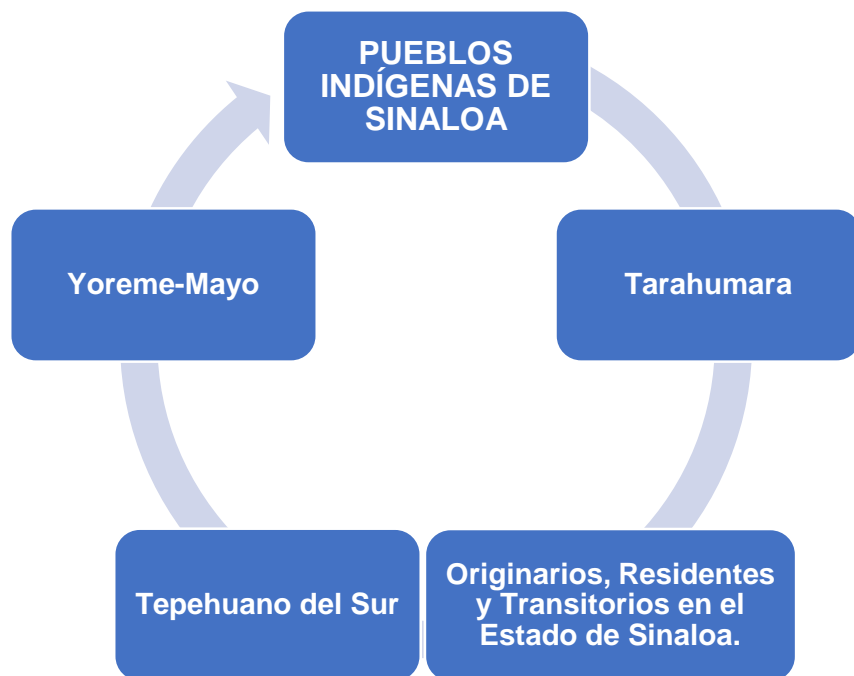
El alcance de la investigación se basó en los estudios exploratorio y explicativo. El primero, toda vez que el tema investigado no ha sido analizado anteriormente, esto es, el problema a dilucidar es desconocido, por lo que se inició de cero respecto a la información de trabajos previos. El segundo, porque el trabajo se centró en estudiar las casusas y motivos de la nula participación de las comunidades indígenas en Sinaloa.

Así, para efectuar este documento se realizó una búsqueda y recopilación de información en los diferentes ordenamientos jurídicos, libros, trabajos de investigación, sentencias, tesis, jurisprudencias, paginas web, etcétera.

DESARROLLO

En esta investigación se encontró diversos hallazgos, entre los más importantes se destacan.

1. En el Estado de Sinaloa existen cuatro pueblos indígenas reconocidos y declarados legalmente.³³



2. Hay diez municipios en el Estado de Sinaloa con presencia de personas indígenas.³⁴

MUNICIPIOS DE SINALOA CON PRESENCIA DE PERSONAS INDÍGENAS	
No.	Municipio
1	Ahome

³³ Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa. Artículo 3. Se reconocen y declaran pueblos y comunidades indígenas del Estado las siguientes: [...].

³⁴ Ídem. p. 2.

2	Angostura
3	Choix
4	Cosalá
5	El Fuerte
6	Elota
7	Escuinapa
8	Guasave
9	Navolato
10	Sinaloa

3. Actualmente, solo esta regulado de manera constitucional, legal, administrativa y jurisdiccional una forma de participación política de las comunidades indígenas en el Estado de Sinaloa, que consiste en la representación indígena ante ayuntamiento, a través del sistema electoral consuetudinario y que tiene las características siguientes:

4. El Congreso del Estado de Sinaloa emitió las leyes en materia indígena diecisiete (17) años después del mandato constitucional.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN SINALOA	
Características	Representación indígena ante el ayuntamiento
Sistema electoral	Usos y costumbres
Fundamento jurídico	Artículos 2, apartado A, fracción VII de la constitución federal y 13 bis de la constitución local.
Método de elección	Falta de regulación. Normalmente, la asamblea comunitaria de la población o el gobernador/a indígena eligen al representante.
Órgano político a integrar	Ayuntamiento. Formalmente no es parte del cabildo; sino que únicamente es un enlace entre su comunidad y el órgano político.
Cargo a elegir	No esta legislado.
Funciones	No esta regulado.
Duración en el cargo	De acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad.
Finalidad	Fortalecer la participación y representación política de los grupos étnicos, de acuerdo a sus tradiciones y normas internas.
Obligaciones del ayuntamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a voz • Garantizar los recursos materiales • Consulta previa a la comunidad • Certidumbre de continuidad

Reforma
constitucional
(mandato)

- El **14 de agosto de 2001** se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 2 Constitucional en materia indígena.

Emisión de
leyes locales

- El **09 de febrero de 2018** se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa.

Tiempo
transcurrido

- El Congreso de Sinaloa tardó **17 años** en legislar el derecho de las comunidades indígenas a designar representante ante los ayuntamientos.

5. El constituyente de Sinaloa legisló de manera parcial la figura del representante indígena ante los ayuntamientos. En otras palabras, existe una omisión relativa.

TEMAS NO REGULADOS SOBRE LA REPRESENTACIÓN INDÍGENA ANTE LOS AYUNTAMIENTOS.		
Tipo de representación ante el Ayuntamiento.	Método de elección.	Alcances o funciones de su participación.

6. En ningún municipio del Estado de Sinaloa con habitantes indígenas, se implementa el modelo autóctono u originario para la elección de los representantes populares (presidencia municipal, sindicatura en procuración y regidurías), es decir, en todos ellos se llevan a cabo las elecciones bajo el sistema electoral de partidos políticos.

7. Consecuentemente, personas indígenas (Yoreme-Mayo) solicitaron al Instituto Local implementar acciones afirmativas, para poder participar en el proceso electoral local 2020-2021 por el sistema de partidos políticos. El cual presenta las siguientes características:

CARACTERÍSTICA	SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS
Fundamento jurídico	Articulos 41, 115 y 116 constitucional.
Método de elección	A través del voto, en el desarrollo de un proceso electoral.
Mecanismos de votación	•Voto libre, secreto, directo, personal e intransferible.
Etapas	<ul style="list-style-type: none"> •Preparación de la elección. •Jornada electoral. •Resultados de la elección. •Declaración de validez de las elecciones.
Organización de la elección	Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Consejos Municipales y Distritales.
Votantes	Ciudadano (18 años) y residente del municipio o distrito.
Órganos políticos a integrar	Congreso del Estado y ayuntamiento.
Cargos	Diputaciones, presidencia municipal, sindicatura en procuración y regidurías.
Funciones	Presentar iniciativas, voz y voto, entre otras, dependiendo del cargo.

Duración en el cargo	Tres años, con posibilidad de reelección de cuatro (diputación) y de un periodo (ayuntamiento).
-----------------------------	---

III. CONCLUSIONES

Con base en lo expuesto en este documento, se concluye que los resultados obtenidos fueron coincidentes con las hipótesis planteadas, ello, ya que se ratificó que la regulación parcial de las leyes en materia indígena a nivel local y el desconocimiento de sus derechos político-electorales, son factores que influyen para la nula participación política de los grupos étnicos en Sinaloa. Lo anterior, porque la omisión relativa a cargo del constituyente estatal limita a las personas indígenas a tener un representante ante los dieciocho (18) ayuntamientos de Sinaloa. Por consiguiente, en tanto el Congreso del Estado de Sinaloa no dicte las normas jurídicas necesarias para el ejercicio del derecho multicitado, el OPLE está impedido en emitir acciones afirmativas indígenas sobre esta figura, dado que los acuerdos y lineamientos deben estar sujetos a la ley, para respetar el principio de subordinación jerárquica. De igual forma, el hecho de que desconozcan sus derechos fundamentales, hace que no sean exigidos; lo que se corrobora, con las solicitudes e impugnaciones planteadas ante las autoridades electorales locales apenas el año pasado y este 2019, siendo que la reforma constitucional tiene vigencia desde 2001.

Por lo que respecta a los objetivos, fueron alcanzados. En relación al objetivo general, se colige que en la actualidad, la única forma regulada (constitucional, legal, administrativa o jurisdiccional) para que las comunidades indígenas participen políticamente en el Estado de Sinaloa, es la representación indígena ante los ayuntamientos; y la mayoría de sus características no están legisladas en la disposición normativa respectiva o les compete definirlas a la comunidad étnica. Referente a los objetivos específicos, se advierte que se logró identificar los motivos de su nula

intervención en la vida pública en la entidad federativa³⁵ y saber las causas de los planteamientos y demandas hechas ante las autoridades electorales del Estado³⁶.

Así, esta investigación demuestra que en el Estado de Sinaloa no se ha garantizado los derechos de las comunidades indígenas, específicamente en el ámbito político. Lo anterior, puesto que la legislación atinente se efectuó de manera incompleta, esto es, dejando de regular diversos temas para ejercer sus derechos político-electorales. Ello, reafirma la deuda que existe hacia éste grupo, que históricamente han sido rezagados, sin que el Estado haya garantizado su participación política, por lo que debe adoptarse políticas públicas y acciones de gobierno para promover el reconocimiento, goce, ejercicio y protección de sus derechos. En esa situación, es indispensable que el Congreso del Estado regule el procedimiento del derecho reconocido en favor de los pueblos originarios. De igual forma, es necesario que la sociedad sea más consciente de las prerrogativas de las personas indígenas y a su vez los servidores públicos cumplamos con nuestro deber de hacerlos efectivos.

En un futuro, se pudiera realizar una investigación de campo, para conocer de manera directa el sentir de las personas indígenas; lo que pudiera complementar los resultados obtenidos en este estudio.

APORTACIONES

1. El H. Congreso del Estado de Sinaloa debe efectuar una consulta previa a las comunidades indígenas, antes de regular de manera completa la figura de representante indígena ante el ayuntamiento y siempre que realice alguna reforma que afecte los derechos de los grupos étnicos.

³⁵ Los cuales fueron detallados de manera clara y precisa en el párrafo precedente.

³⁶ La pretensión de los pueblos originarios radica principalmente en participar en la vida pública del Estado de Sinaloa, con la finalidad de defender las problemáticas y causas que les atañen.

2. El OPLE y las autoridades estatales y municipales deben informar a los pueblos originarios sus derechos político-electorales, con la finalidad de que puedan exigir que se hagan efectivos.
3. El Instituto Local debe analizar las solicitudes planteadas por las comunidades indígenas de manera completa y con apego al artículo 2 constitucional.
4. La autoridad administrativa electoral local debe implementar un programa de concientización sobre los derechos político-electorales de los pueblos originarios, para que la sociedad los conozcan y las autoridades los garanticen.

IV. BIBLIOGRAFÍA

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Convenio número 169 de la OIT.

Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Programa Especial de los Pueblos Indígenas. Disponible en

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa. México, 2019.

CPES. Constitución Política del Estado de Sinaloa. Sinaloa. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. 2017.

CorteIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Participación Política de los Pueblos Indígenas. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29278.pdf>.

GES. Gobierno del Estado de Sinaloa. Sinaloa Indígena. Disponible en: <https://sinaloa.gob.mx/p/sinaloa-indigena>.

DRIPS. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en:

https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Jurisprudencia 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2015.

Jurisprudencia 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI

VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2014.

Jurisprudencia 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2016.

Jurisprudencia 19/2014 de rubro. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2014.

Jurisprudencia 12/2013. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2013.

Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley que establece el Catalogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa. H. Congreso del Estado de Sinaloa.

LIFEDER. Grupos indígenas de Sinaloa. Disponible en <https://www.lifeder.com/grupos-indigenas-sinaloa/>.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La inclusión política de los pueblos indígenas enriquece las democracias en América Latina. Sentencia SUP-RAP-726/2017. Actor: Partido Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General de Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0726-2017.pdf (consultada el 04 de noviembre de 2019).

REDALYC. Revista Latinoamericana de Estudios Educativo (México). Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/270/27032150005.pdf>

Sentencia SUP-REC-588/2018. 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.

Sentencia ST-JDC-118/2019. Actor: Manuel Morales Bautista. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/toluca/ST-JDC-0118-2019.pdf>.

Sentencia TESIN-JDP-18 y 19/2019 acumulados. Actor: Reynalda Leyva Urías y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. Disponible en <http://www.teesin.org.mx/fin/wp-content/uploads/2019/09/TESIN-JDP-18-y-19-2019-ACUMULADOS.pdf>.

TEPJF. La representación legislativa de los Indígenas en México. Disponible en https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Temas%20Selectos%20No.%2032.pdf

Tesis IV/2019. COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA. Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis relevantes 1997-2019.

Disponible

en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2013/05/23/la-inclusion-politica-de-los-pueblos-indigenas-enriquece-las-democracias-en-america-latina.html>