

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 218 Y 220 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE LA DIPUTADA ALFA ELIANA GONZÁLEZ MAGALLANES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

En el año de 1992 con una adición al artículo cuarto constitucional, fue reconocida por primera vez en la historia del país su diversidad sociocultural, al considerar que la composición pluricultural del país está sustentada en los pueblos indígenas.

La reforma al artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del año de 2001, incorpora en la legislación nacional algunos derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas: a) decidir las formas internas de organización social, económica, política y social; b) aplicar sus propios sistemas normativos y, c) elegir de acuerdo a sus sistemas normativos a sus autoridades.

La representación política de este sector en las legislaturas es una añeja demanda. Este reclamo fue uno de los contenidos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar suscritos por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Ejecutivo federal como parte de la demanda del establecimiento de una nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado mexicano "...el gobierno federal asume el compromiso de... fortalecer su representación política y participación en las legislaturas...". Las adecuaciones realizadas al marco normativo, han producido un impulso jurídico y político en materia de derechos indígenas, pero no han sido suficientes para conseguir una mayor presencia de representantes indígenas en el Congreso de la Unión.

Por tanto, la presente iniciativa pretende modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a este respecto para alcanzar un mayor número de legisladores representantes de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión.

II. Argumentos que la sustentan

Para entender el desarrollo y la construcción democrática del México contemporáneo es indispensable referirse a los 68 pueblos indígenas existentes en el país, cuya población estimada por el XII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi) del año 2010 asciende a cerca de 15 millones de habitantes, el 13.35 por ciento de la población total nacional. Estos pueblos están asentados principalmente, en veintiséis entidades federativas, concentrándose el 80 por ciento de esta población en las entidades de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

Dada la importante cantidad de ciudadanos que representan los pueblos indígenas dentro de la Nación, es de resaltar la importancia de salvaguardar sus derechos, entre los que se encuentran contar con una adecuada representación política al interior del Congreso de la Unión.

Los derechos contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, instrumento de derecho internacional suscrito y ratificado por el Estado mexicano en el año de 1991, fortalece y complementa el marco jurídico nacional en la materia, convenio que de acuerdo a la reforma constitucional en derechos humanos del 2011, es parte de la Constitución. En este convenio, se establecen entre otros, los siguientes derechos para estos pueblos:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- b) Derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además,

dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

c) Conservar sus costumbres e instituciones propias.

d) Reconocimiento de sus sistemas jurídicos.

e) La utilización del término tierras en el Convenio incluye el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

f) Derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

g) Participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus territorios.

h) Respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra establecida entre los miembros de los pueblos.

Las adecuaciones antes señaladas al marco normativo, han producido un impulso jurídico y político en materia de derechos indígenas, que es innegable. La legitimidad de las demandas históricas de los pueblos indígenas ha pasado de ser un reclamo a una obligación jurídicamente exigible.

En la redistribución electoral de los 300 distritos electorales uninominales del año 2005, realizada por el Instituto Federal Electoral, se consideró esta disposición constitucional, agrupando de manera geográfica a los municipios con un alto porcentaje de población indígena. Como resultado de lo anterior se obtuvieron 28 distritos electorales con una alta concentración de población indígena, variando estos porcentajes de densidad entre el 89 y el 40 por ciento.

Estos 28 distritos electorales se encuentran distribuidos en 11 estados de la República, ubicados fundamentalmente en el centro y suroeste del territorio nacional, siendo Oaxaca el que cuenta con mayor número, 8 distritos; seguido de Chiapas, 4 distritos; Puebla, Veracruz y Yucatán, 3 cada uno; Hidalgo, 2 distritos; Campeche, Guerrero, México, Quintana Roo y San Luis Potosí, un distrito cada uno.

Sin embargo, a pesar de esta nueva composición distrital uninominal que determinó la existencia de 28 distritos electorales indígenas en las tres elecciones recientes –2006, 2009 y 2012– la representación indígena en el Legislativo federal resultante no se tradujo en mayor presencia de representantes indígenas. En la LX Legislatura, hubo nueve diputados indígenas, sólo dos diputados, provenían de distritos indígenas. En la LXI Legislatura, diez diputados indígenas, siete provenían de distritos electorales indígenas. En esta Legislatura la LX, la situación no es diferente. La razón de esta limitada representación indígena en la Cámara de Diputados, se debe principalmente, a la escasa postulación de candidatos indígenas por parte de los partidos políticos nacionales.

El problema radica en que nuestra legislación secundaria en materia electoral, federal y local, no contempla disposición alguna para sustentar la obligatoriedad de postular un mínimo de candidatos indígenas a puestos de representación popular, ni en los distritos considerados indígenas conforme a lo establecido por el Instituto Federal Electoral y, menos a aún, a través del mecanismo de representación proporcional, con lo que prácticamente queda sin efecto alguno la de “propiciar la participación política de los pueblos indígenas”.

III. Fundamento legal

El derecho a la participación indígena en instituciones electivas, está contenida en el artículo 6 párrafo “b” del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al determinar cómo responsabilidad de los gobiernos de “...establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo

menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas...”.

De la misma forma, la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, firmada por el Estado mexicano en septiembre del año 2009, establece en el artículo 18, el derecho de los pueblos indígenas a la representación política “...los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos...”.

Finalmente y considerando que el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución establece que “...los partidos políticos son entidades de interés público...” y tienen, entre otros fines la de “...promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público... mediante el sufragio universal, libre secreto y directo...”. Son entonces, estas entidades quienes deben de posibilitar la representación política de los pueblos indígenas en los órganos de decisión nacional.

Consolidar la representación política de los pueblos indígenas, es uno de los retos que como legisladores tenemos enfrente. Ardua y difícil tarea sin duda, pero a todas luces posible, si ante todo, anteponeamos la altura de miras y la visión de Estado para dar pasos hacia una democracia más efectiva, con mayor representación, con una legitimidad acrecentada y en consecuencia, transitamos, como nación a un nuevo estadio de democracia.

Se trata de identificar y atender, en el ámbito de nuestra competencia, los profundos rezagos, privaciones y carencias que prevalecen en los pueblos indígenas, en un marco de respeto a sus culturas, organizaciones e identidades, necesidades y aspiraciones; particularmente en lo referente a su limitada presencia en la integración de la representación nacional.

Nuestra labor es hacer leyes y como instrumento principal contamos con el derecho. Es la ciencia jurídica la que ha desarrollado, tanto en la doctrina como en el derecho positivo fórmulas para equilibrar derechos. En este caso en particular, estamos hablando de la **acción afirmativa**, una herramienta que ha tenido, y tiene, en otras latitudes, un éxito incuestionable, al grado de establecerse internacionalmente como patente de corzo para reducir desigualdades.

La acción afirmativa se ha diseñado como un mecanismo de compensación a las desigualdades materiales, legales, políticas y sociales de los distintos regímenes políticos. La doctrina jurídica basada en el principio de equidad y justicia para todos, ha encontrado una fórmula, que sin disminuir derechos de terceros busca equilibrar las ancestrales distorsiones derivadas de la discriminación racial, étnica, sexual, económica, política y social.

La acción afirmativa o acción positiva, *positive action* según el Common Law inglés, se concibe como una serie de acciones, medidas, o planes vinculados de un modo u otro al derecho positivo, fundamentalmente en lo relacionado a la facultad normativa del Estado.

La finalidad de la acción afirmativa, es dar un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos, a quien o quienes han resultado discriminados por efecto de una injusticia histórica de la que no son responsables.

Se trata en suma, de dar tratamiento desigual a realidades colectivas desiguales mediante la acción afirmativa con el objetivo de integrar a las minorías en un marco de cooficialidad al reservar un porcentaje específico de los espacios públicos, ya sea de representación, puestos de trabajo, acceso educativo, entre otros, a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Entendida de esta manera, la acción positiva es diferenciación y reconocimiento.

La concepción moderna de la democracia considera que el fin auténtico de ésta consiste en otorgar al individuo la capacidad de disponer de sí mismo donde, como forma de gobierno, solo puede subsistir en un orden de libertades concretas y específicas. La democracia necesita un contenido, el cual podemos definir como la garantía de los

derechos humanos, donde el ciudadano, que ha delegado el poder, puede ser libre si se reconoce a sí mismo y reconoce, a la vez, su propio bien dentro del bien común.

Concebida de esta manera podemos decir que la tarea del Estado es la de mantener la convivencia humana en orden, donde el equilibrio entre libertad y bien permita a cada hombre llevar una vida humana digna.

La idea de que en la democracia lo único decisivo es la mayoría y que la fuente del derecho no puede ser otra cosa que las convicciones de la mayoría de los ciudadanos están rebasadas. La democracia como gobierno de las mayorías, exige igualmente, que la dignidad y los derechos del hombre y de las minorías sean respetados. Libertades públicas y derechos fundamentales son condiciones sine qua non de la democracia. En este contexto, nuestro sistema político se encuentra ante la necesidad de evolucionar hacia nuevos estadios y, en consecuencia, la representación política como un derecho fundamental internacionalmente reconocido, debe favorecer la inclusión de los pueblos indígenas facilitando la participación política de los mismos.

La esencia del sistema democrático moderno supone, tanto la participación de los ciudadanos en el nombramiento de representantes, como una representación de mayorías y minorías, para el ejercicio justo, efectivo, legal y legítimo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La historia de México contemporáneo, particularmente el último tercio del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, se han visto profundamente marcada por un esfuerzo monumental para modificar su régimen político. Así desde 1970 a la fecha se han sucedido una serie de reformas, constitucionales y legales, a fin de contar con un sistema electoral que dé cabida a la pluralidad política y garantice la libertad del sufragio.

Como parte de este largo proceso de reforma política, el Constituyente Permanente considero que la mejor forma para integrar la representación nacional fuese el establecimiento de un sistema mixto de elección de representantes populares, dando cabida tanto a la representación mayoritaria, así como a la representación proporcional. De esta manera quedo establecido, constitucionalmente, por un parte, la elección directa por el principio de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales, y por otra, la elección de representantes mediante el principio de representación proporcional, a través de listados regionales de candidatos plurinominales.

La inclusión de la representación proporcional en nuestro sistema normativo, tuvo inicialmente, la intención de legalizar y dar cabida en el Congreso de la Unión a corrientes políticas e ideológicas distintas a la oficialmente nacida de la Revolución Mexicana, particularmente a la denominada izquierda política. Ahora bien, aun cuando sigue vigente el objetivo de garantizar la pluralidad política del país, en particular a las expresiones minoritarias, el desarrollo de la sociedad hace necesario ampliar la concepción y finalidad de la representación proporcional.

Así pues, considerando que el perfeccionamiento de nuestra democracia y su sistema electoral ha tenido entre otros objetivos la inclusión de la pluralidad del país, incorporando a las minorías políticas, nuestro sistema normativo debe evolucionar para reconocer y garantizar a los pueblos indígenas su derecho a “contribuir a la integración de la representación nacional” y como ciudadanos “hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”, en condiciones justas y equitativas que les “permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad”, tanto para el grupo social como para los individuos que la conforman, lo que permitirá mejorar la manera de conocer y recoger sus “aspiraciones y demandas” específicas a efecto de incorporarlas al “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” en el que se “imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía” de sus regiones y cultura y con ello de la Nación entera, al “propiciar su participación política”.

En este orden de ideas, a partir del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas por parte del Estado Mexicano, aceptando con ello la composición pluricultural de la Nación, estamos obligados, como parte de un poder constituido, a modificar las instituciones que lo componen a fin de adaptarlas al mandato constitucional. En este sentido, corresponde al poder legislativo, como depositario por excelencia de la representación popular, la obligación de plantear reformas legales que garanticen a los pueblos indígenas el acceso

a la cosa pública, particularmente en la composición del Congreso de la Unión mediante una representación derivada de la conciencia de su identidad indígena como criterio fundamental.

La propuesta de reforma al Código Electoral que se presenta ante esta soberanía, busca dotar a los pueblos indígenas de una representación política justa, real, efectiva, legal y legítima al interior del Congreso de la Unión, tomando como base el principio de representación proporcional, haciendo extensivos sus alcances a los indígenas, con lo que se renueva y amplía el contenido de la representación plurinominal, puesto que se parte de considerar no solo las concepciones políticas o ideológicas, sino también de la identidad cultural y etnolingüística de los pueblos indígenas, dentro del marco constitucional.

En suma se trata de aceptar el derecho a la diferencia a través del reconocimiento de una relación minoritaria de los indígenas y su derecho a una legislación específica, mediante una **acción positiva**.

La participación política de los pueblos indígenas exige establecer condiciones de equidad y justicia, y con ello contribuir a la consolidación de la democracia, toda vez que al dar cabida a los representantes de los pueblos indígenas permitirá llevar al Congreso de la Unión las voces que expresen demandas y aspiraciones, desde la conciencia de identidad indígena.

Resulta claro que no basta la afirmación de que se tiene la calidad de indígena, sino que se exige demostrar claramente que se es representante de alguna comunidad indígena, lo que implica que tenga vinculación con una entidad asentada en algún pueblo o región indígena, o bien, con un comité de base que se haya autodefinido como tal, exigencia que es lógica si se atiende a que para lograr la finalidad mencionada, es decir, la posibilidad de defensa de esas minorías, es necesario el conocimiento palmario de su problemática que sólo se consigue por la pertenencia real al núcleo de que se trate.

Como así lo estableció en su momento la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al momento de resolver el SUP-JDC-405/2003 y que ahora se puede consultar en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, página 317.

Asimismo, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-488-2009 afirma “ha sido criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para poder cumplir con dicha acción afirmativa, no basta que sea o que reúna la calidad de indígena, si no quien aspire a cumplir con la acción afirmativa debe acreditar ser un representante de los pueblos indios.”

Si bien no existe una definición universal de indígena, tampoco puede derivarse de ahí la exigencia de una prueba especial a fin de acreditar la calidad subjetiva de indígena, ni de ser representante de comunidades indígenas para efecto de aplicar las normas garantistas a favor de dichos grupos minoritarios.

Por tanto, la presente iniciativa se basa en los precedentes que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el caso de las controversias que puedan surgir a fin de acreditar la identidad indígena.

Así, esta iniciativa contempla incorporar en la legislación electoral, que la integración de la lista para la elección de diputados de representación proporcional, señale un número mínimo de candidatos indígenas que la conformen, estableciendo para los partidos políticos, la obligación de incorporar, en sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional, por lo menos, el número mínimo establecido en la ley como requisito para ser registradas ante la autoridad electoral.

Con ello, se equipara, en los hechos, los principios constitucionales de igualdad ante la ley y no discriminación, con el derecho de los pueblos indígenas y la obligación del Estado para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, el pleno ejercicio de la libertad y dignidad como grupo social, la efectiva y eficaz participación en la

planeación democrática del desarrollo y la integración de la representación nacional a través del voto universal, libre, secreto y directo.

IV. Denominación del proyecto de ley o decreto

Proyecto de decreto que modifica adiciona el párrafo III del artículo 218, el párrafo I del artículo 220 ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

V. Ordenamientos a modificar

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. Texto normativo propuesto

Artículo 218.

...

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades, promoverán la paridad de género **y la participación de los pueblos indígenas** en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

...

Artículo 220.

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada **y, una correspondiente a los pueblos indígenas, considerando en todo momento la conciencia de identidad indígena para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.**

VII. Artículos transitorios

Artículo Primero. El presente ordenamiento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El Ejecutivo federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y el cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas radicados en los estados y el Distrito Federal y ordenara su difusión en sus comunidades.

Artículo Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de diciembre de 2012.

Diputada Alfa Eliana González Magallanes (rúbrica)