

**Las víctimas de omisión legislativa en materia de
representación política indígena en el contexto sinaloense**

*Victims of Legislative Omission in Indigenous Political
Representation in Sinaloa*

Efrén Ortiz Coronel y
Yolanda Guadalupe Guardado Quintero
Universidad Autónoma de Sinaloa

Resumen

Este trabajo tiene como propósito analizar la importancia que tiene la representación política indígena en Sinaloa, así como la necesidad de su reconocimiento en el marco normativo local. Con este fin nos acercamos al marco jurídico vigente para revisar y confirmar sus limitaciones. Del análisis de la información, se desprende que la situación actual es violatoria de derechos humanos, ya que no hay dispositivos legales que impulsen a los pueblos y comunidades indígenas para acceder a un cargo de representación popular.

*Palabras clave: representación política, minorías,
comunidades indígenas.*

Abstract

The purpose of this work is to analyze the importance of indigenous political representation in Sinaloa, as well as the need for its recognition in the local regulatory framework. To this end, we approach the current legal framework to review and confirm its limitations. From the analysis of the information, it is clear that the

current situation violates human rights, since there are no legal devices that encourage indigenous peoples and communities to access a position of popular representation.

Keywords: political representation, minorities, indigenous communities.

La representación política es una variable importante de las democracias, un elemento necesario para que los representados formen parte en la toma de decisiones de lo público. Su estudio ayuda a valorar la legitimidad democrática, así como de los actores que participan en la vida política de la sociedad.

En México, como parte de la lucha histórica por el reconocimiento de los derechos de las minorías, nos encontramos con una deuda histórica hacia esos grupos, no solo en garantizar sus derechos, sino en sus oportunidades de acceso al poder.

El proceso de democratización en México ha implicado que las grandes élites del poder pierdan privilegios y que nuevos grupos tengan acceso a espacios públicos, las minorías siguen encontrando barreras para sumarse a esta inercia democratizadora que inició en México en el año 1997 cuando el partido hegemónico pierde la mayoría en el Congreso de la Unión y en el año 2000, pierde las elecciones Presidenciales, cuando ganó el candidato del Partido Acción Nacional.

Los cambios políticos despiertan nuevos retos, por un lado, tenemos una sociedad más exigente con sus gobernantes y, por otro, las contiendas políticas se vuelven cada vez más competitivas, lo cual

ha generado, al menos desde los últimos veintitrés años la alternancia en el poder tanto federal.

En ese sentido, como parte de ese camino que se está trazando para llegar al ideal democrático, hay tareas pendientes, como la de visibilizar y empoderar a las comunidades indígenas, de tal manera que sean partícipes en los procesos de representación política y, con ello, garantizar la participación efectiva de la ciudadanía bajo los principios de los derechos fundamentales.

Lo anterior nos permite aseverar que, en materia de representación indígena, al no existir un marco jurídico que provea al sector indígena de las herramientas necesarias para entrar en la arena político electoral, hay violaciones graves a sus derechos humanos y, en consecuencia, los convierte en víctimas del sistema político electoral mexicano, dado que los pueblos originarios resienten directamente la afectación producida por la comisión legislativa.

1. Grupos minoritarios y pueblos indígenas

Si bien no hay un concepto general que defina a las minorías, existe diversidad de definiciones que nos acercan a entender que generalmente son grupos menores con alguna característica entre ellos, pueden ser etnia, cultura, religión, lengua, por mencionar algunas.

La Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entiende por minoría a cualquier grupo nacional, étnico, religioso o lingüístico integrado por un número de personas menor en relación con el resto de la población, cuyos

integrantes comparten un sentido de identidad (ACNUR, s.f.).

En nuestro país, los grupos minoritarios con mayor visibilidad son los pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, de la diversidad sexual, y de la diversidad religiosa.

En el mismo sentido, como referencia, se puede observar en la *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que considera para su estudio, además de grupos por edades y trabajadoras del hogar remuneradas, a personas indígenas, personas con discapacidad y de la diversidad religiosa, quedando de manifiesto que son de los grupos minoritarios más importantes del país (INEGI, 2017).

Por su parte, el *Instituto Nacional Electoral (INE)*, en el marco del Proceso Electoral Federal 2020-2021, buscando visibilizar a grupos minoritarios y revertir escenarios de desigualdad histórica, implementó acciones afirmativas en postulaciones de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, teniendo como resultado que se registraran 30 personas indígenas (21 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional), 8 personas con discapacidad (6 de mayoría relativa y 2 de representación proporcional), 4 personas afromexicanas (3 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional), 3 personas de la diversidad sexual (2 de mayoría relativa y 1 de representación proporcional) y 5 personas migrantes o residentes en el extranjero (5 de representación proporcional) (INE, 2021).

Estos resultados fueron positivos, ya que 37 son personas

indígenas (cuando se esperaba mínimo 30), 8 son personas con alguna discapacidad (se esperaba 8), 6 son afromexicanas (se esperaba mínimo 4), 4 personas de la diversidad sexual (se esperaba mínimo 3), y 10 personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero (se esperaba mínimo 5) (INE, 2021).

A nivel local, para el Proceso Electoral Local 2020-2021, el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, también realizó diversas acciones en aras de lograr la representación indígena ante la legislatura local y en los ayuntamientos, que más adelante daremos cuenta de los resultados obtenidos (Instituto Electoral del Estado de Sinaloa [IEES], 2021).

En lo que respecta a las comunidades indígenas, en los últimos años, en México el marco constitucional se ha modificado de tal manera que hoy existe un reconocimiento explícito a sus derechos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917/2021, art. 2) señala entre otras cosas:

En este sentido, el marco constitucional reconoce una composición pluricultural, a las autoridades propias de las comunidades indígenas, garantiza que las entidades federativas reconozcan estos derechos, así como la autodeterminación y autonomía para decidir sus formas internas de organización social.

Por su parte, la Constitución sinaloense hace lo propio, al señalar entre otras cosas:

El Estado de Sinaloa tiene una composición pluricultural

sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.

Esta Constitución reconoce y garantiza el respeto y el derecho a preservar la forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, y elevar el bienestar social de sus integrantes.

Comunidad indígena, se entiende a personas que integran un pueblo indígena, que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas dentro de un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (*Constitución Política del Estado de Sinaloa*, 1922/2021, art. 13).

Del mismo modo, la Constitución local prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, estado civil o cualquier tipo de discriminación que atente la dignidad de las personas.

Es cierto que en la Constitución local existen algunos derechos a favor de grupos minoritarios; sin embargo, para hacerlos efectivos, es necesario que queden plasmados en las leyes secundarias, de tal manera que se garantice de manera sustantiva su aplicación.

Hay diversos esfuerzos que van encaminados a garantizar la representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa, por

medio de decretos, sentencias, puntos de acuerdo e iniciativas presentadas con esa finalidad, a la fecha el texto constitucional local vigente no explicita la posibilidad de que en efecto estos pueblos se vean representados ante los ayuntamientos o en el estado (Villavicencio, 2023). Sin embargo, no hay que desistir, se puede llegar a buen puerto en Sinaloa si abordamos ciudadanía, partidos políticos e instituciones de toda índole.

2. Reconocimiento de los derechos de las minorías y comunidades indígenas

Es importante analizar si los derechos indígenas y de los grupos minoritarios son consecuencia de un reconocimiento real de la población hacia ellos o es un esfuerzo desde el marco constitucional para impulsar un reconocimiento histórico pendiente, que cobra fuerza con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

Una referencia valiosa para analizar el reconocimiento y respeto de los derechos a grupos minoritarios es la Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017. Si bien, no es una encuesta dirigida al estudio de la representación política de minorías, no obstante, sí contribuye a contextualizar el ejercicio o en su caso, las limitantes para ejercer sus derechos. Según el informe, el 20.2% de la población de 18 años y más, declaró haber sido discriminada, los principales motivos fueron la forma de vestir, peso, estatura, edad y creencias religiosas (INEGI, 2017).

En cuanto a la prevalencia de discriminación, Sinaloa e 16.9%

de la población señaló haber sido discriminada, las entidades con más alta prevalencia fueron Puebla, Colima, Guerrero, Oaxaca y Morelos (INEGI, 2017). En discriminación por orientación sexual, a nivel nacional el 30.1% de la población no heterosexual declaró haber sido discriminada, al igual que el 19.1% de la población heterosexual (INEGI, 2017).

En cuanto a la negación de sus derechos por orientación sexual en el país, 40.0% de la población no heterosexual señaló le han negado a por lo menos uno de sus derechos: a la atención médica, medicamentos, atención o servicio de oficina de gobierno, centro comercial o banco, recibir apoyo de programas sociales, obtener crédito de vivienda, préstamo o tarjeta, y la oportunidad de obtener un empleo.

Por otro lado, respecto al porcentaje de la población nacional que opinó si se respeta poco o nada los derechos de distintos grupos de población, los resultados fueron: a personas trans 76%, personas *gays* o lesbianas 66%, personas indígenas 65%, trabajadoras del hogar remuneradas 62%, personas con discapacidad 58%, personas mayores 57%, personas afrodescendientes 56%, mujeres 48%, personas de la diversidad religiosa 45%, adolescentes y jóvenes 42%, personas nacidas en el extranjero y niñas y niños 42% (INEGI, 2017)

Ahora bien, en cuanto a haber sido discriminadas en al menos un ámbito social, se expresaron el 25.1% de personas con discapacidad, el 20.3% de personas indígenas y 20.0% personas de la diversidad religiosa (INEGI, 2017).

También para contextualizar, otro dato relevante a nivel nacional es que el 39.1% de las trabajadoras del hogar remuneradas, 30.9% de personas con discapacidad y 29.2% de personas indígenas, señalaron haber tenido por lo menos un incidente de negación de derechos en los últimos 5 años (INEGI, 2017).

En cuanto al estado de Sinaloa, destacan datos que revelan que el 60.3% de la población expresó que justifica poco o nada que dos personas del mismo sexo vivan juntas como pareja, y el 56.5% declaró que justifican poco o nada, que las personas practiquen tradiciones o costumbres distintas a las mexicanas (INEGI, 2017).

Con lo anterior, se puede inferir que, a nivel nacional existen altos niveles de discriminación, la cual es imprescindible erradicarla y queda de manifiesto que las reformas legislativas en materia de derechos humanos, derechos indígenas y grupos minoritarios van encaminadas a modificar el *status quo*, procurando desde el entramado normativo incentivar el respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales de todas las personas.

Sin embargo, en lo que respecta a los esfuerzos por garantizar la representación de las minorías y comunidades indígenas, como se verá más adelante, en Sinaloa es necesario avanzar en la agenda, particularmente en la legislativa para garantizar el acceso a espacios públicos de estos grupos.

3. Agenda legislativa sobre representación política de pueblos y comunidades indígenas en Sinaloa

En materia de pueblos y comunidades indígenas, en Sinaloa

el 1.23% de la población habla una lengua indígena, las lenguas más frecuentes son el mayo (32%) y el náhuatl (22.7%) (INEGI, 2017).

En 2019, una reforma al artículo 2° de *la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, estableció que, en los municipios con población indígena, tienen derecho a elegir representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género, sin embargo, es pertinente analizar hasta dónde tiene alcance este mandato constitucional en el estado de Sinaloa (CPEUM, 1917/2019, art. 2).

De acuerdo con la Ley que establece el *Catálogo de Pueblos y Comunidades indígenas de Sinaloa* (Ley Catálogo, 2018, art. 1), aquellos pueblos y comunidades que tengan una población residente de 40% o más de sus habitantes de origen indígena, serán considerados como poblaciones indígenas para los efectos del desarrollo social. Ahome cuenta con 51 localidades, Angostura 9, Choix 51, Cosalá 68, Elota 6, Escuinapa 2, Guasave 19, Navolato 1 y Sinaloa 38 (Ley Catálogo, 2018, art. 3).

De acuerdo con la *Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa* (2018), se considera persona indígena aquella que se auto adscriba y se auto reconozca como tal, compartiendo rasgos sociales y pautas culturales, aun cuando no resida en su comunidad de origen. Ahora bien, ni el artículo 13 Bis de la Constitución local ni la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa establecen de manera expresa acciones afirmativas que garanticen a

dichas comunidades o pueblos una representación política en cargos de elección popular. Si bien se establece en el marco normativo Sinaloense que los pueblos y comunidades indígenas contarán con autonomía, entendida esta como la facultad que tienen los pueblos indígenas de gobernar a sus integrantes, de definir reglas internas de organización, para elegir a sus autoridades y resolver sus conflictos; así como en relación con la administración de la justicia, sus lenguas, educación, salud, cultura y cosmovisión, no existe claridad en cómo garantizar el acceso de estos a cargos de elección públicos.

En consideración a lo anterior, el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES) emitió acciones afirmativas para lograr la representación de estos grupos, haciendo efectiva la postulación y aprobó para el Proceso Electoral Local 2020-2021, los *Lineamientos para la Postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa*. Dichos lineamientos establecieron para el caso de las Diputaciones, que los partidos políticos por sí mismos, en coalición o en candidatura común, deberían registrar una fórmula de candidatura indígena por el sistema de mayoría relativa en aquellos Distritos Locales que alcancen el 33.33% o más, de población indígena, en este caso, solo los municipios de Choix (39.9%) y El Fuerte (43.47%) cumplen con dicho supuesto, que en conjunto integran el Distrito 01.

En el caso de los ayuntamientos, los partidos políticos, ya sea de manera individual, en coalición o en candidatura común, en los municipios indígenas debían registrar al menos dos fórmulas de

candidaturas indígenas a regidurías: una en la planilla de mayoría relativa y otra dentro de los dos primeros lugares de la lista de representación proporcional.

Tanto en el caso de las Diputaciones como de los Ayuntamientos, los partidos estaban obligados a atender el principio de paridad en las postulaciones.

Los resultados de las acciones afirmativas implementadas por la autoridad electoral local en el Proceso Electoral Local 2020-2021 fueron positivos, ya que se obtuvieron 3 diputaciones indígenas (2 mujeres y 1 hombre) y 5 regidurías indígenas (3 mujeres y 2 hombres (IEES, 2020)

El Decreto 569, publicado en el *Periódico Oficial El Estado de Sinaloa* núm. 129 (2023) reformó la Constitución Política del Estado de Sinaloa al adicionar la fracción VIII a la Base A del quinto párrafo del artículo 13 Bis. Dicha disposición reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la libre determinación y a la autonomía para elegir, en municipios con población indígena reconocida en la legislación correspondiente, a sus representantes ante los ayuntamientos. Estos representantes no integran dichos órganos y su elección se regirá por normas, procedimientos y prácticas tradicionales, sin sujeción a las reglas de los procesos electorales locales.

Ante este estado de cosas, consideramos que el legislador sinaloense vuelve a excluir a las comunidades originarias de las grandes decisiones políticas, convirtiéndolos así en víctimas de violación a sus derechos humanos, ya que les cierra la puerta de

entrada al cabildo, al espacio del debate de las ideas y de decisiones que afectan siempre a las comunidades. En su caso, solo les autoriza que asistan en calidad de observadores o de asistentes testimoniales, siendo que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a una representación real y auténtica dentro de los ayuntamientos en calidad de regidores indígenas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 1917/2021), en su artículo 2º, apartado A, fracción VI, establece que en todos los municipios donde haya asentamientos indígenas debe haber un representante en el Ayuntamiento con el objeto de respetar la inclusión en ese órgano máximo de deliberación.

A partir de lo que se ha esbozado hasta estos momentos, es posible afirmar que los diputados, en su conjunto, tienden a impulsar proyectos nacionales, mayoritariamente benéficos y concentrados en temas sociales, económicos y políticos (Gonzales, 2011). Por tal razón, las legislaturas tienden a legislar en otras materias y dejan a un lado los temas indígenas, profundizando de esta manera la violación a los derechos humanos.

Conclusiones

El marco constitucional, tanto federal como local, reconoce el respeto a los derechos humanos. A partir de la reforma de 2011, el paradigma jurídico se transformó, orientándose a garantizar que las comunidades indígenas tengan acceso pleno a sus derechos fundamentales y sean visibilizadas. No obstante, la realidad evidencia que aún es necesario fortalecer los mecanismos que aseguren el

ejercicio efectivo de sus derechos constitucionales, particularmente en lo relativo a su representación política, sobre todo en el ámbito local.

Las acciones afirmativas implementadas por el IEES son el inicio de una ruta que se debe consolidar, para ello, es necesario legislar en la materia, buscando que, en la Ley electoral local, queden plasmados mecanismos de representación política para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas de Sinaloa tengan representación y acceso a cargos públicos.

Es relevante señalar que toda reforma electoral que se pretenda realizar en el Estado, vinculada a la representación política de las comunidades y pueblos indígenas, debe estar legitimada por el ejercicio de una consulta pública, que fomente la participación y garantice la participación de estos grupos.

Con relación a lo anterior, es pertinente tener siempre a la vista como una bandera de la democracia, el postulado de Sartori, quien señala que la representación no es una de las vocaciones que un régimen democrático pueda tener, sino que se trata de un elemento constitutivo e insustituible (Sartori, 2001).

Como propuesta de reforma a la Constitución local, se recomienda incluir una porción normativa que establezca elegir en los Municipios con población indígena al representante Indígena en calidad de regidor indígena con paridad de género, así como con voz y voto al interior de los cabildos, que serán electos conforme a los

sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, sin la participación de los partidos políticos y en los términos dispuestos en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Referencias

- ACNUR. (s. f.). *Grupos minoritarios*. Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados.
<https://www.acnur.org/gruposminoritarios.html#:~:text=Se%20entiende%20por%20minor%C3%ADa%20cualquier,comparten%20un%20sentido%20de%20identidad>
- Congreso del Estado de Sinaloa. (2018, 9 de marzo). *Ley que Establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Sinaloa* [Periódico Oficial del Estado de Sinaloa].
https://implanculiacan.mx/transparencia/fraccion_XVI/LEY%20QUE%20ESTABLECE%20EL%20CAT%C3%81LOGO%20DE%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS%209-03-2018.pdf
- Congreso del Estado de Sinaloa. (2023, 25 de octubre). *Decreto 569 por el que se reforma la Constitución Política del Estado de Sinaloa, artículo 13 Bis* [Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, núm. 129]. <https://periodicooficial.sinaloa.gob.mx>
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. (2023). *Constitución Política del Estado de Sinaloa*. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.
<https://congresosinaloa.gob.mx/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. (1917/2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2021.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

González Tule, L. A. (2011, octubre). *Representación política en México: ¿qué intereses priman los diputados en los proyectos de ley que impulsan?* Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México.

Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. (2020). *Lineamientos para la postulación de candidaturas indígenas para el Proceso Electoral Local 2020-2021*. IEES.

https://www.ieesinaloa.mx/documentos/lineamientos/lineamientos_candidaturas_indigenas.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2017). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*. INEGI.

<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

Instituto Nacional Electoral (INE). (2021). *Acuerdos: INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021*. INE.

<https://www.ine.mx>

Instituto Nacional Electoral (INE). (2021). *Reporte de acciones afirmativas PEF 2020-2021*. <https://igualdad.ine.mx/wp->

[content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_P
EF_20-21.pdf](#)

Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros.* Taurus.

Villavicencio Ibarra, J. G. (2023). La representación política de los pueblos indígenas en Sinaloa: tarea pendiente. En Noveno Certamen Estatal de Ensayo Político Octavio Paz 2022: La representación política de las minorías y los pueblos indígenas (pp. xx–xx). Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.