

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en materia de distritación electoral.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Nacional Electoral.- Consejo General.- INE/CG1467/2021.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL “PROTOCOLO PARA LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROAMERICANAS EN MATERIA DE DISTRITACIÓN ELECTORAL”

GLOSARIO

Censo 2020	Censo de Población y Vivienda 2020.
CNV	Comisión Nacional de Vigilancia.
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
Consulta	Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas en materia de Distritación Electoral.
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CRFE	Comisión del Registro Federal de Electores.
CTD	Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional.
DADPI	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
DNUPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
Distritación Nacional	Demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales federales y locales, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020.
GTDEFL	Grupo de Trabajo Temporal “Distritaciones Electorales Federal y Locales” de la Comisión Nacional de Vigilancia.
INE	Instituto Nacional Electoral.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
JGE	Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
LAMGE	Lineamientos para la Actualización del Marco Geográfico Electoral.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LINPI	Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
OPL	Organismo(s) Público(s) Local(es).
Protocolo	Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas en materia de Distritación Electoral.
RIINE	Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ANTECEDENTES

1. **Demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales locales en las 32 entidades federativas.** Del 24 de junio de 2015 al 28 de agosto de 2017, este Consejo General aprobó la demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales locales de las 32 entidades federativas, a propuesta de la JGE.
2. **Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas para la Distritación Electoral.** El 26 de febrero de 2016, mediante Acuerdo INE/CG93/2016, este Consejo General aprobó el "Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral", en acatamiento de la Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del TEPJF, que se aplicó para la delimitación de los Distritos Electorales Locales y Federales durante los años 2016 y 2017.
3. **Demarcación territorial de los 300 Distritos Electorales uninominales federales.** El 15 de marzo de 2017, este Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG59/2017, la demarcación territorial de los 300 Distritos Electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la JGE.
4. **Catálogo de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral.** El 26 de agosto de 2020, mediante Acuerdo INE/CG232/2020, este Consejo General aprobó el Marco Geográfico Electoral que se utilizó en los Procesos Electorales Federal y Locales 2020-2021, el cual considera las actualizaciones realizadas a los programas de Reseccionamiento, Integración Seccional y actualización de la cartografía electoral en las entidades federativas, y que constituye un insumo para la generación de los escenarios de distritación.
5. **Publicación del Censo 2020.** El 25 de enero de 2021, el INEGI publicó los resultados del Censo 2020.
6. **Instrucción para realizar las actividades necesarias para presentar el Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.** El 26 de febrero de 2021, mediante Acuerdo INE/CG152/2021, este Consejo General instruyó a la JGE para que, a través de la DERFE, realice las actividades necesarias para presentar el Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.
7. **Creación e integración del CTD.** El 26 de febrero de 2021, mediante Acuerdo INE/CG153/2021, este Consejo General aprobó la creación e integración del CTD, cuya Sesión de Instalación fue realizada el 3 de marzo de 2021.
8. **Creación del GTDEFL.** El 9 de marzo de 2021, mediante Acuerdo INE/CNV09/MAR/2021, la CNV aprobó la creación del GTDEFL.
9. **Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.** El 26 de abril de 2021, mediante Acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, la CRFE aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, el cual fue informado a la JGE el 28 de abril de 2021 y publicado en el DOF el 2 de junio de 2021.
10. **Presentación de la propuesta de Protocolo ante el CTD.** Los días 10 y 15 de junio, 13 y 27 de julio, y 3 de agosto de 2021, se presentó ante el CTD, la propuesta del Protocolo.
11. **Recomendación de la CNV.** El 20 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CNV33/AGO/2021, la CNV recomendó a este Consejo General, que apruebe el Protocolo.
12. **Marco Geográfico Electoral de diversas secciones con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono).** El 24 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CRFE35/04SE/2021, la CRFE aprobó someter a la consideración de este Consejo General, el Proyecto de Acuerdo por el que se aprueba el Marco Geográfico Electoral de diversas secciones con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono).
13. **Actualización del Marco Geográfico Electoral en los estados de Baja California, Nuevo León y Yucatán.** El 24 de agosto de 2021, mediante Acuerdos INE/CRFE37/04SE/2021; INE/CRFE38/04SE/2021, e INE/CRFE39/04SE/2021, la CRFE aprobó someter a la consideración de este Consejo General, sendos Proyectos de Acuerdo por los que se aprueba la modificación de la cartografía electoral de los estados de Baja California, Nuevo León y Yucatán.
14. **Modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.** El 24 de agosto de 2021, la CRFE aprobó, mediante Acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021, las modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, aprobado mediante diverso INE/CRFE14/02SE/2021.

15. **Presentación del Proyecto de Acuerdo en la CRFE.** El 24 de agosto de 2021, la CRFE aprobó, mediante Acuerdo INE/CRFE41/04SE/2021, someter a la consideración de este órgano superior de dirección, el Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueban los Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización.
16. **Presentación del Proyecto de Acuerdo en la CRFE.** El 24 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CRFE42/04SE/2021, la CRFE aprobó someter a la consideración de este órgano superior de dirección, el Proyecto de Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Protocolo.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

Este Consejo General es competente para aprobar el Protocolo, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo y Apartado B, inciso a), numerales 2 y 3; 53 de la CPEUM; 30, párrafos 1, incisos a), e) y f); 31, párrafo 1; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj); 214, párrafos 1 y 2 de la LGIPE; 4, párrafo 1, fracción I, Apartado A, inciso a); 5, párrafo 1, inciso x) del Reglamento Interior del INE; 24 del Reglamento de Sesiones del Consejo General; así como, Actividad 5.3 del Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

SEGUNDO. Razones jurídicas que sustentan la determinación.

Acorde a lo establecido en el artículo 1º, párrafo primero de la CPEUM, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

En términos del párrafo segundo de la disposición aludida, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la CPEUM y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El párrafo tercero del artículo referido dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Asimismo, el artículo 2, párrafos 4 y 5 de la CPEUM, establecen que 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, cuyo reconocimiento se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, entre otros criterios, el de asentamiento físico.

Además, el Apartado C del mencionado artículo 2 de la CPEUM, establece que los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, son reconocidas como parte de la composición pluricultural de la Nación y tendrán, en lo conducente, los mismos derechos señalados para los pueblos y las comunidades indígenas, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Por otra parte, el artículo 26, apartado B, primer párrafo de la CPEUM, dispone que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Los datos contenidos en ese Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

El artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM, en relación con los diversos 29; 30, párrafo 2, y 31, párrafo 1 de la LGIPE, disponen que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los Partidos Políticos Nacionales y las ciudadanas y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad serán principios rectores, y sus actividades se realizarán con perspectiva de género.

Asimismo, el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2 de la CPEUM, en relación con el diverso 32, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE, señalan que, para los Procesos Electorales Federales y Locales, corresponde al INE definir la geografía electoral, que incluirá el diseño y determinación de los Distritos Electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 53, párrafo primero de la CPEUM, la demarcación territorial de los 300 Distritos Electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los Distritos señalados. La distribución de los Distritos Electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputadas(os) de mayoría.

Asimismo, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la CPEUM, alude que las legislaturas de las Entidades Federativas se integrarán con diputadas y diputados electas, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

Por su parte, el artículo 133 de la CPEUM, expone que la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todos quienes se encuentren bajo su tutela.

I. Marco convencional internacional de derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes.

De conformidad con el artículo 1º de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El artículo 2 de la citada Convención, señala que los Estados parte condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas. Los Estados parte tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El artículo 5, inciso c) de dicha Convención, establece, en conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en su artículo 2, que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de, entre otros, los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Por su parte, el artículo 3 de la DNUPI, ordena que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo 4 de la DNUPI, determina que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Asimismo, en términos del artículo 5 de la DNUPI, los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

En ese sentido, el artículo 8, numeral 2, inciso d) de la DNUPI, instruye que los Estados deberán establecer mecanismos eficaces para prevenir y resarcir toda forma de asimilación o integración forzada.

Con base en el artículo 9 de la DNUPI, los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

El artículo 19 de la DNUPI, dispone que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En este orden de ideas, y en atención a las medidas que debe adoptar el Estado mexicano para combatir el racismo y la discriminación, el Convenio 169, es el principal instrumento internacional que permite exigir el reconocimiento constitucional de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, así como su inclusión institucional, en términos de lo previsto en su artículo 1.

Además, el artículo 2, párrafo 1 del Convenio 169, expone que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

El párrafo 2, inciso a) del artículo en cita, establece que la acción coordinada y sistemática incluirá, entre otras medidas, las que aseguren a los miembros de dichos pueblos a gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

También, el artículo 3 del Convenio 169, advierte que los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de ese Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el multicitado Convenio.

El artículo 4 del Convenio 169, refiere que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. El goce sin discriminación de los derechos generales de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

En esa tesitura, el artículo 6, numeral 1 del Convenio 169, señala que, al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán 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; 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 y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, y establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para ese fin.

En ese orden de ideas, el numeral 2 del artículo citado previamente, indica que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio 169 deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Con base en el artículo 7, párrafo 3 del Convenio 169, los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 9, señala que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Por su parte, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, considera que las víctimas del racismo, la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia en las Américas son, entre otros, las y los afrodescendientes, los pueblos indígenas, así como otros grupos y minorías raciales, étnicas o que por su linaje u origen nacional o étnico son afectados por tales manifestaciones. En este sentido, su artículo 5 prevé que los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de racismo, discriminación racial o formas conexas de intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos.

El artículo I, párrafo 2 de la DADPI, expone que la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica esa Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.

En su artículo II, la DADPI dispone la obligación convencional de los Estados de reconocer y respetar el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos indígenas quienes forman parte integral de sus sociedades.

El artículo III de la DADPI, refiere que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo VI de la DADPI, protege los derechos colectivos de los pueblos indígenas entendidos como aquellos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos e integra el deber de los Estados para reconocer y respetar, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos; a sus propias culturas; así como la obligación de los Estados de promover la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los grupos poblacionales y culturas, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas.

Además, el artículo IX de la DADPI, indica que los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esa Declaración.

El derecho a la no asimilación es protegido por el referido instrumento interamericano, en su artículo X, párrafos 1 y 2, al disponer que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación, acorde con ello, los Estados tiene el deber convencional de no desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación de los pueblos indígenas ni destrucción de sus culturas.

El artículo XXI, párrafo 2 del instrumento interamericano en comento, protege la dimensión externa de los derechos políticos de los pueblos indígenas en cuanto a su participación dentro de los sistemas político constitucionales del Estado Parte al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión, así como a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, pudiendo hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y tradiciones. De igual forma, en dicho precepto se reconoce el derecho a la igualdad de oportunidades para los miembros de los pueblos indígenas para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

En complementariedad, el artículo XXIII, párrafo 1 de la DADPI, tutela que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

El artículo XXIII, párrafo 2 del instrumento interamericano referido, protege el derecho a la consulta al imponer el deber de los Estados para celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Cabe destacar que, en la Declaración de la Conferencia de Santiago¹ y en la Declaración de la Conferencia de Durban,² el sistema interamericano reconoció que las personas afrodescendientes y sus pueblos tienen que hacer frente a obstáculos como resultado de prejuicios y discriminaciones sociales que prevalecen en las instituciones públicas y privadas, reconociendo además, que esto se debe a los siglos de esclavitud, racismo, discriminación racial, y la denegación histórica de muchos de sus derechos, que genera además una falta de reconocimiento del aporte de este colectivo al patrimonio cultural de los países.

En este sentido, a partir de la reforma constitucional publicada en el DOF el 9 de agosto de 2019, relativa a la adición del Apartado C al artículo segundo de la CPEUM, se reconoció a las personas afrodescendientes mexicanas, a sus pueblos, comunidades y reagrupamientos sociales y culturales, cualquiera que sea su autodenominación, como se reconocen por equiparación los mismos derechos a las personas, pueblos y comunidades indígenas.

II. Marco convencional internacional de derechos humanos en materia político-electoral.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, apartado 3, indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, en su artículo 2, dispone que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

Acorde a lo previsto por el artículo 2, párrafos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los Estados parte se comprometen a respetar y a garantizar a todas y todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así también, a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Pacto referido, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El propio Pacto invocado en su artículo 25, incisos a) y b), establece la obligación de los Estados Parte para proteger que todos los ciudadanos gocen, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores.

¹ Declaración de la Conferencia de Santiago, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 4-7 de diciembre de 2000, [https://www.oas.org/dil/2000%20Declaration%20of%20the%20Conference%20of%20the%20Americas%20\(Preparatory%20meeting%20for%20the%20Third%20World%20Conference%20against%20Racism,%20Racial%20Discrimination,%20Xenophobia%20and%20Related%20Intolerance\).pdf](https://www.oas.org/dil/2000%20Declaration%20of%20the%20Conference%20of%20the%20Americas%20(Preparatory%20meeting%20for%20the%20Third%20World%20Conference%20against%20Racism,%20Racial%20Discrimination,%20Xenophobia%20and%20Related%20Intolerance).pdf).

² Declaración de la Conferencia de Durban, Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 31 de agosto a 8 de septiembre de 2001, <https://undocs.org/es/A/CONF.189/12>.

En el sistema interamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en sus artículos 23, apartado 1, incisos a) y b), y XX, respectivamente, protegen que todas las ciudadanas y ciudadanos puedan tomar parte en el gobierno de su país y gocen de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libertad del voto.

Dichas obligaciones y deberes convencionales del Estado Mexicano son reconocidas y regladas en cuanto a su protección y formas de ejercicio en la CPEUM y desarrollados en un marco normativo que comprende la Legislación Electoral nacional.

III. Marco legal nacional.

El artículo 1, párrafo 2 de la LGIPE, instituye que las disposiciones de dicha Ley son aplicables a las elecciones en los ámbitos federal y local respecto de las materias que establece la CPEUM.

El artículo 5, párrafo 1 de la LGIPE, prevé que su aplicación corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al INE, al TEPJF, a los OPL y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y al Senado de la República del Congreso de la Unión.

A su vez, el artículo 9, párrafo 2 de la LGIPE, establece que en cada Distrito Electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda el domicilio de las y los ciudadanos, salvo los casos de excepción expresamente señalados por la misma ley.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30, párrafo 1, incisos a), d), e) y f) de la LGIPE, son fines del INE, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a las y los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y ejercer las funciones que la CPEUM le otorga en los Procesos Electorales Locales; así como, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

El artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción II de la LGIPE, mandata que el INE tendrá como atribución, entre otras, la geografía electoral, que incluirá la determinación de los Distritos Electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

El artículo 44, párrafo 1, inciso I) de la LGIPE, prevé que este Consejo General tiene, entre otras atribuciones, la de dictar los Lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la JGE hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 Distritos Electorales uninominales y sus cabeceras, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los Distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.

Con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos g) y h) de la LGIPE, corresponde a la DERFE formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 Distritos Electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales y mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, Distrito Electoral federal, Distrito Electoral local, municipio y sección electoral.

Así, el artículo 71 de la LGIPE, prescribe que, en cada uno de los Distritos Electorales, el INE contará con la JGE, la Vocalía Ejecutiva y el Consejo Distrital. En este tenor, los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los Distritos Electorales.

Con base en lo dispuesto en el artículo 147, párrafos 2, 3 y 4 de la LGIPE, la sección electoral es la fracción territorial de los Distritos Electorales uninominales para la inscripción de las y los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de Electores. Cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3,000. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en Distritos Electorales, en los términos del artículo 53 de la CPEUM.

En términos del artículo 158, párrafo 2 de la LGIPE, la CNV conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la DERFE realice en materia de demarcación territorial.

Tal como lo disponen los párrafos 1 y 2 del artículo 214 de la LGIPE, la demarcación de los Distritos Electorales federales y locales será realizada por el INE con base en el último Censo General de Población y los criterios generales determinados por este Consejo General, el cual ordenará a la JGE realizar los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el Proceso Electoral en que vaya a aplicarse.

De igual forma, el párrafo 3 del artículo 214 de la LGIPE, establece que, conforme a lo dispuesto por el diverso 53 de la CPEUM, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 Distritos Electorales uninominales federales basada en el último censo general de población, este Consejo General aprobará, en su caso, la distribución de los Distritos Electorales entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos Diputaciones de mayoría.

Por otra parte, en términos de lo establecido en el artículo 2 de la LINPI, el INPI es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la CPEUM y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

En esa tesitura, el artículo 4, fracciones III, XIV, XXIII y XXXIII de la LINPI, señala que, para el cumplimiento de su objeto, el INPI tendrá, entre otras atribuciones y funciones, las siguientes:

- a) Promover, respetar, proteger y garantizar el reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos reconocidos en la CPEUM y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país sea parte;
- b) Promover e impulsar, en coordinación con las instancias competentes, la participación y representación política de los pueblos indígenas y afroamericanos en las diversas instancias del Estado, así como el ejercicio efectivo de su derecho a elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus sistemas normativos, procedimientos y prácticas tradicionales;
- c) Ser el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos, y
- d) Establecer las bases para integrar y operar un Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, que contenga, entre otros, un catálogo de pueblos y comunidades indígenas con los elementos y características fundamentales de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, sus tierras, territorios y recursos, en tanto sujetos de derecho público.

El artículo 5 de la LINPI, prevé que, para dar cumplimiento a la fracción XXIII del diverso 4 de esa Ley, el INPI diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos. De igual manera, el INPI podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Con base en el artículo 6, fracciones I, II y VIII de la LINPI, en el marco del desarrollo de sus atribuciones, el INPI se regirá, entre otros, por los siguientes principios: respetar, observar, y promover el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación, así como su diversidad cultural, social, política y económica; garantizar el reconocimiento y respeto del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y, como una expresión de ésta, la autonomía, de conformidad con lo establecido en la CPEUM y los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte, así como garantizar y promover el pluralismo jurídico que obliga a analizar la situación de los pueblos indígenas desde sus propios sistemas normativos que parten y tienen diferentes concepciones sobre el ejercicio del gobierno comunitario, en un marco de coordinación y respeto con el sistema jurídico federal y estatal.

El artículo 7 de la LINPI señala que, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el INPI respetará las instituciones, órganos, normas, procedimientos y formas de organización con que cada pueblo y comunidad cuente para la toma de decisiones, en el marco del pluralismo jurídico.

A su vez, el artículo 8 de la LINPI, instituye que, en su relación con los órganos y autoridades representativas de los pueblos y comunidades indígenas, el INPI reconocerá y respetará las formalidades propias establecidas por los sistemas normativos indígenas, debiendo surtir los efectos legales correspondientes.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la LINPI, dicha Ley se interpretará de conformidad con la CPEUM y con los instrumentos internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como los derechos individuales de las personas indígenas.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece que las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación.

En ese sentido, el artículo 9 del ordenamiento anteriormente señalado, determina que es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. De igual manera, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Ahora bien, el numeral 16 de los LAMGE, apunta que la actualización cartográfica electoral deberá realizarse con apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y máxima publicidad; garantizando en todo momento el respeto y protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

El numeral 18 de los LAMGE, alude que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 2 de la CPEUM, le corresponde al INE la geografía electoral tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

En relación con lo anterior, el numeral 61 de los LAMGE, indica que, en términos del artículo 214 de la LGIPE, este Consejo General ordenará a la JGE realizar los estudios conducentes y aprobará los criterios generales para la determinación de los Distritos Electorales federales y locales, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 53 de la CPEUM.

Por su parte, el numeral 62 de los LAMGE, prevé que este Consejo General emitirá los criterios, determinará las reglas operativas, reglas procedimentales y cualquier otro ordenamiento para que la DERFE realice el proyecto de la demarcación distrital federal y local, así como de las circunscripciones plurinominales.

De conformidad con lo señalado en el numeral 63 de los LAMGE, para la determinación de los límites distritales y los correspondientes a las circunscripciones plurinominales, también se tomarán en consideración los criterios que, en su caso, emita el TEPJF.

Asimismo, el numeral 64 de los LAMGE, apunta que este Consejo General, a propuesta de la JGE, aprobará el escenario definitivo de distritación federal y local, así como la demarcación de las circunscripciones plurinominales.

Cabe señalar que, en la Jurisprudencia 12/2013, la Sala Superior del TEPJF se pronunció en el sentido que se expone a continuación:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.

De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, 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. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

También, la Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del TEPJF, precisa lo siguiente:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.-

De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Igualmente, se tiene en consideración que, en materia constitucional, la doctrina judicial de Tribunales Colegiados de Circuito ha sostenido que las personas y pueblos indígenas, por su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales; por ello, el reconocimiento, promoción y protección de su derecho humano a la consulta previa contenido en los artículos 2, Apartado B, fracciones II y IX, de la CPEUM; 1; 6, numeral 1; 15, numeral 2; 22, numeral 3; 27, numeral 3, y 28, del Convenio 169, emana de la conciencia y necesidad de abogar de manera especial por los intereses de las poblaciones humanas de base indígena, ligadas a su identidad étnico-cultural, mediante un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con sus representantes, de manera que, la dimensión y relevancia del derecho a la consulta previa respecto de medidas administrativas o legislativas de impacto significativo se erigen como un mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos. Esta doctrina judicial se encuentra recogida en la tesis con clave de identificación XXVII.3o.20 CS (10a.), con número de registro 2019077, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de la Décima Época, en Materia Constitucional, de rubro: "DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA".³

Ahora bien, el Pleno de la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 13/2014 y acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, resuelta el 11 de septiembre de 2014, y en la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas 77/2014 y 79/2014, resuelta el 29 de septiembre de 2014, precisó que con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción II de la CPEUM, respecto a la geografía electoral de los Procesos Electorales Federales y locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los Distritos Electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al INE.

Finalmente, la Actividad 5.3. del Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, prevé que la DERFE trabajará de manera coordinada con el INPI, de tal manera que esté en posibilidades de elaborar el Protocolo, el cual será enriquecido con las valoraciones del CTD y de las representaciones de los partidos políticos ante la CNV, a través del GTDEFL, antes de ser presentado para su discusión y, en su caso, aprobación por la CRFE y este Consejo General.

En razón de los preceptos normativos anteriormente enunciados, se considera que válidamente este Consejo General puede aprobar el Protocolo.

³ Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 62, Tomo IV, enero 2019, p. 2267.

TERCERO. Motivos para aprobar el Protocolo.

La CPEUM y la LGIPE, así como la demás normatividad y acuerdos en la materia, revisten al INE de atribuciones para la organización de los Procesos Electorales Federales y Locales, entre las cuales destaca la definición de la geografía electoral del país, así como la responsabilidad para elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral a través del diseño y determinación de los Distritos Electorales y la división del territorio nacional en secciones electorales.

Es oportuno resaltar que el Marco Geográfico Electoral constituye un elemento dinámico de actualización constante, como consecuencia de la integración de nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos municipios, la modificación de límites territoriales y el decremento o incremento del número de ciudadanas(os) en las secciones electorales.

Bajo esa línea, es necesario contar con un Marco Geográfico Electoral actualizado que permita garantizar la correcta asignación de cada ciudadana y ciudadano a la sección electoral que corresponda a su domicilio, previendo en todo momento el crecimiento natural de la población.

De ahí, se advierte la necesidad de mantener debidamente actualizado el Marco Geográfico Electoral, ya que es obligación de esta autoridad electoral asegurar que el voto de las ciudadanas y los ciudadanos cuente con el mismo valor, lo cual se logra con la debida distribución poblacional a través de la geografía electoral.

Por lo anterior, es importante mencionar que, con fecha 26 de febrero de 2021, este Consejo General instruyó a la JGE, mediante Acuerdo INE/CG152/2021, para que, a través de la DERFE, se realicen las actividades necesarias para presentar el Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

Luego entonces, el 26 de abril de 2021, mediante Acuerdo INE/CRFE14/02SE/2021, la CRFE aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, en el que se considera consultar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Igualmente, con fecha 24 de agosto de 2021, la CRFE aprobó, mediante Acuerdo INE/CRFE40/04SE/2021, realizar modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, entre las que se encuentran diversas actividades relativas al Protocolo.

En este sentido, es oportuno mencionar que la CPEUM define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan de manera total o parcial sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Asimismo, se consideran comunidades indígenas integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que están asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

También, se establece que la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. De igual manera, se reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.

Cabe señalar que, la población indígena se ubica a lo largo y ancho del país. Al respecto, las entidades de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán, concentran el mayor número de hablantes de lengua indígena.

Además, la población afroamericana se ubica principalmente en las entidades de Guerrero, México, Oaxaca, Veracruz, Ciudad de México y Chihuahua.

Los pueblos indígenas son culturas diferentes, hablan unas 68 lenguas diversas, con 364 variantes, tienen sus propios rituales, tradiciones y formas diversas de entender la vida, la naturaleza y formas de organización.

Igualmente, cuentan con sistemas normativos y sociales propios, mediante los cuales se organizan para la toma de decisiones y para el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Tienen derechos colectivos reconocidos, a diferencia de las personas no indígenas.

Entre los derechos que se incluyen en la CPEUM se encuentra la libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, principios, instituciones y procedimientos, a la no discriminación, al respeto de sus sistemas normativos, a la conservación y protección de sus culturas, a ser consultados siempre que una acción administrativa o legislativa sea susceptible de afectarles.

En el caso de la distritación electoral, esta influye en su derecho a la participación y representación política. Los pueblos indígenas reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos, también llamados usos y costumbres, expresados en sus sistemas de gobierno y de cargos conforme sus sistemas normativos políticos, civiles, religiosos y formas de trabajo colectivo.

Las formas de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuentan con diferentes tipos de instituciones representativas tradicionales y constitucionales como son los gobiernos y autoridades tradicionales, consejos indígenas, presidencias y cabildos municipales, autoridades comunitarias y agrarias, representantes de pueblos indígenas en instituciones públicas federales y estatales, consejos consultivos, organizaciones culturales y políticas, así como líderes sociales y políticos.

Dicho lo anterior, es necesario tomar en cuenta que, de conformidad con la Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del TEPJF, el INE tiene la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y, por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretenda emitir medidas susceptibles de afectarles directamente, con la intención de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, sin que la opinión que al efecto se emita vincule a esta autoridad administrativa.

En tal virtud, en el desarrollo de las actividades para la definición de la nueva demarcación territorial de los Distritos Electorales uninominales federales y locales, el INE deberá asegurar la correcta consulta que se formulará a los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de que contribuyan en la conformación de los Distritos que cuentan con municipios de esta población, garantizando su integridad y unidad, con la intención de mejorar su participación política.

Para ello, a través del presente Acuerdo se propone la aprobación del Protocolo, en el cual se define que la Consulta tendrá por objeto recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas dentro de los Distritos Electorales federales y locales y sobre la ubicación de las cabeceras distritales.

Asimismo, es importante mencionar que el Protocolo está conformado, principalmente, por los siguientes apartados:

- 1. Materia de la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral.** Se prevé que será materia del proceso de Consulta, la distritación electoral federal y estatal que deberá aprobar este Consejo General, la cual constituye la medida administrativa susceptible de impactar los derechos de participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Asimismo, se establecen los principios rectores de la Consulta, los cuales serán la libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, igualdad entre mujeres y hombres, deber de acomodo, deber de adoptar decisiones razonadas y la transparencia.

- 2. Identificación de los Actores de la Consulta.** Se contempla que los sujetos consultados serán los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país, a través de sus autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias e instituciones representativas, dando una importancia estratégica a la participación de las mujeres.

Además, el INE, a través de la DERFE, será la autoridad responsable de la consulta; el INPI será el órgano técnico; el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas será el órgano coadyuvante; por su parte, el TEPJF, las Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los partidos políticos con registro nacional, las Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, acreditadas ante el INPI y el INE, serán observadores.

Igualmente, la DERFE buscará el acompañamiento de integrantes de las Comisiones de Asuntos Indígenas del Senado y de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados, para que participen en los eventos organizados que deriven de la Consulta.

3. **Etapas del Proceso de la Consulta.** El proceso de la Consulta se realizará en las etapas siguientes:
- I. **Etapa de Actos y Acuerdos previos.** El Protocolo refiere las actividades que realizaron el INE y el INPI para definir el objeto de la Consulta, la identificación de los actores y los sujetos a consultar, así como el método para desahogar el proceso de Consulta. Asimismo, previo a la realización de la etapa informativa, se pondrá a consideración de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por conducto de sus autoridades, la metodología propuesta para el desahogo del proceso de Consulta.
 - II. **Etapa Informativa.** En esta fase se proporcionará a las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias y representaciones indígenas y afromexicanas consultadas toda la información que se disponga respecto de la distritación electoral y la ubicación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los Distritos Electorales, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas. En esta etapa, se convocará a Reuniones Informativas Distritales y se hará uso del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas, que administra el INPI, y que cuenta con una cobertura importante de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.
 - III. **Etapa Deliberativa.** Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, reflexionarán la información brindada para construir sus decisiones y, en su caso, sus reflexiones respecto del proyecto de distritación electoral.
 - IV. **Etapa Consultiva.** En esta etapa se establecerá un diálogo entre la autoridad responsable y las comunidades consultadas a través de Reuniones Consultivas Distritales de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la Consulta.
 - V. **Etapa de la Valoración de las opiniones y sugerencias.** Para esta etapa se determina que es compromiso de la autoridad responsable asumir el análisis, y en su caso atender, las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos, tomando como base los Criterios Técnicos y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023 que apruebe este Consejo General, así como los Criterios de Evaluación de Propuestas de Escenario emitidos por la DERFE.
4. **Sedes de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales.** Se indica que, para llevar a cabo la Consulta, se propone la realización de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales que se requieran para atender a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en cada entidad federativa. Para ello, en ese apartado se señalan las lenguas indígenas que participarán en las reuniones informativas y consultivas distritales.
5. **Previsiones generales.** Se establecen diversas previsiones generales relacionadas con el cumplimiento de los plazos, el protocolo sanitario, la documentación de la Consulta, el archivo de la Consulta, las personas intérpretes, el financiamiento, así como, en caso de ser necesario, ajustes al Protocolo.

Cabe destacar que, la división del proceso de la Consulta en las fases señaladas anteriormente, corresponde a un subproceso que corre de manera simultánea al subproceso de distritación electoral.

También, es de resaltar que el Protocolo cumple con los parámetros adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 27 de junio de 2012, con relación al caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sobre las consultas que se pretendan aplicar a las y los miembros de pueblos indígenas, toda vez que con dicho instrumento se asegura que las consultas a estas comunidades que en su caso contribuyan en la confirmación de la nueva demarcación de los Distritos Electorales uninominales federal y locales:

- a) Sean previas, pues se tomarán en cuenta en las primeras etapas del proyecto a realizar;
- b) Resulten culturalmente adecuadas, pues los proyectos estarán encaminados a todas las especificidades de los pueblos, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas;
- c) Sean informadas, en la inteligencia que todos los proyectos serán dados a conocer para que conozcan su naturaleza y alcances y puedan evaluar la procedencia del plan propuesto, y
- d) Sean de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.

Así, con la aprobación del Protocolo, se robustecerán las medidas tendientes a la salvaguarda de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, tomando en cuenta su convivencia y dimensión cultural, poblacional y territorial en la confirmación de los Distritos Electorales del país.

De igual manera, resulta procedente aprobar que la DERFE determine los ajustes que, en su caso, sean necesarios realizar al Protocolo, para lo cual deberá informar de ellos a la CNV y a este Consejo General, por conducto de la CRFE.

Por otra parte, es importante advertir que se deberá considerar el contexto que actualmente se vive con motivo de la declaratoria de emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del virus SARS-CoV-2 (Covid-19), además de las medidas y recomendaciones de las autoridades sanitarias y aquellas emitidas por el Grupo Estratégico INE-C19, creado mediante Acuerdo INE/JGE69/2020, a efecto de adoptar las medidas preventivas, de protección e higiene que deberán observarse en las actividades presenciales y/o semipresenciales, que se realicen en torno al Protocolo, a que se refiere el presente Acuerdo.

No es óbice señalar que el CTD conoció la propuesta materia del presente Acuerdo y que, en el marco de sus atribuciones legal y reglamentariamente conferidas, la CNV recomendó a este Consejo General que apruebe el Protocolo.

Con base en las consideraciones anteriormente vertidas, resulta procedente que este Consejo General apruebe el Protocolo, de conformidad con el **Anexo** del presente Acuerdo, que forma parte integral del mismo.

Asimismo, la DERFE deberá implementar un micrositio en la página del INE con la finalidad de hacer pública toda la documentación y las actividades realizadas en el Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

En razón de lo expuesto en las consideraciones de hecho y de derecho, este Consejo General en ejercicio de sus facultades, emite los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba el “Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral”, de conformidad con el **Anexo** del presente Acuerdo, que forma parte integral del mismo.

SEGUNDO. Se instruye a los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral, a realizar, en el ámbito de su competencia, las actividades inherentes a los procesos de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral.

TERCERO. Se aprueba que, de ser necesario realizar ajustes al “Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral”, éstos sean determinados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y se informen a la Comisión Nacional de Vigilancia y a este órgano superior de dirección, por conducto de la Comisión del Registro Federal de Electores.

CUARTO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, a informar a las y los integrantes de la Comisión Nacional de Vigilancia lo aprobado por este órgano superior de dirección.

QUINTO. El presente Acuerdo y su Anexo entrarán en vigor a partir del día de su aprobación por parte de este Consejo General.

SEXTO. Publíquese el presente Acuerdo y sus Anexos en la Gaceta Electoral y en el Diario Oficial de la Federación, así como en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, a través del micrositio que implemente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con la finalidad de hacer pública toda la documentación y las actividades realizadas en el Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 27 de agosto de 2021, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

El Consejero Presidente del Consejo General, Dr. **Lorenzo Córdova Vianello**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, Lic. **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.



Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral

agosto de 2021



Contenido

- A. **Glosario**
- B. **Antecedentes**
- C. **Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en México**
- D. **La Distritación Electoral**
- E. **Marco jurídico de las distritaciones electorales**
- F. **Criterios y reglas operativas para la Distritación Electoral**
- G. **Fundamento jurídico sobre el derecho a la consulta y a la representación política electoral**
 - I. Instrumentos jurídicos internacionales
 - II. Instrumentos jurídicos nacionales
- H. **Materia de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral**
 - I. Objeto de la consulta
 - I. Materia de la Consulta.
 - II. Principios rectores de la consulta
- I. **Identificación de los actores de la consulta**
 - I. Sujetos consultados
 - II. Autoridad responsable
 - III. Órgano Técnico
 - IV. Órgano Garante
 - V. Acompañamiento del Poder Legislativo
 - VI. Órgano coadyuvante
 - VII. Observadores
- J. **Etapas del proceso de la consulta**
 - I. Etapa de Actos y Acuerdos previos
 - II. Etapa Informativa
 - III. Etapa Deliberativa
 - IV. Etapa Consultiva
 - V. Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias
- K. **Sedes de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales**
- L. **Previsiones generales**
 - I. Cumplimiento de plazos

- II. Consulta y Protocolo Santiario
- III. Documentación de la consulta
- IV. Archivo de la Consulta
- V. Intérpretes
- VI. Financiamiento

A. Glosario

Autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias	Son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocen como tales, y que son elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales, auxiliares o agrarias
CNV	Comisión Nacional de Vigilancia
Comité Técnico	Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional
Comunidades indígenas	Son aquellas que integran un pueblo indígena y forman una unidad social, política, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Consulta indígena	Es el derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a participar en la toma de decisiones respecto de actos y medidas legislativas y administrativas que los afecten o sean susceptibles de afectarles, y que debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Correlativamente, constituye un deber ineludible del Estado mexicano
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRFE	Comisión del Registro Federal de Electores
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
Distritación Nacional	Demarcación Territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INE	Instituto Nacional Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Instituciones indígenas y afromexicanas representativas	Sujetos sociales con algún tipo de representación de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a los que por determinación del TEPJF se les debe consultar el trazo del distrito electoral en el que se ubica su municipio
JDE	Junta Distrital Ejecutiva
JGE	Junta General Ejecutiva
JLE	Junta Local Ejecutiva
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LINPI	Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OPL	Organismo(s) Público(s) Local(es)
Pueblos indígenas	Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas
Pueblos y comunidades afromexicanas	Son aquellas que descienden de poblaciones africanas, que fueron trasladadas por la fuerza o se asentaron en el territorio nacional desde la época colonial y que tienen formas propias de organización, social, económica, política y cultural; tienen aspiraciones comunes y afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

B. Antecedentes

El numeral 2 del inciso a) del Apartado B del Artículo 41° de la CPEUM establece que al INE le corresponde la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.

La LGIPE en su artículo 54, numeral 1, inciso h, establece como atribución de la DERFE, mantener actualizada la cartografía electoral del país clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

A raíz de que el INEGI publicó los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, con base en el artículo 53 de la CPEUM, el INE determinó llevar a cabo una nueva Distritación Nacional¹ con el fin de mantener el equilibrio poblacional en los distritos electorales federales y locales. Para estos trabajos se elaboraron los criterios técnicos y reglas operativas que guían el diseño y la delimitación de los distritos con los que se evalúan elementos tales como el equilibrio poblacional, la agrupación de municipios indígenas, la continuidad geográfica, la integridad municipal, la compacidad geométrica y los tiempos de traslado al interior de estos distritos.

En los últimos trabajos de actualización de los distritos electorales realizados entre 2014-2017, a raíz de la determinación del TEPJF², por primera ocasión se incluyó la opinión de las autoridades representativas indígenas, la cual fue recogida a través de una consulta en las 32 entidades federativas. En esta consulta se les preguntó si estaban de acuerdo o no con la forma en la que quedarían agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas al interior de los distritos federales y locales y que propusieran la localidad que pudiera ser la cabecera distrital. A partir de esa experiencia de participación directa, la opinión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se convirtió en parte sustantiva del proceso de definición del trazo de los distritos electorales.

Debido a lo anterior, y de conformidad con la legislación nacional vigente y los ordenamientos y tratados internacionales en la materia, en el Plan de Trabajo de la Distritación Nacional 2021-2023 se determina que se consulte la opinión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través de una serie de acciones contenidas en el presente Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

C. Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en México

La CPEUM define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan de manera total o parcial sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Se consideran comunidades indígenas integrantes de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que están asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Así mismo, se establece que la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

¹ Acuerdo del Consejo General INE/CG152/2021

² TEPJF: Jurisprudencia 37/2015

De igual manera, se reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su auto denominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.

La población indígena se ubica a lo largo y ancho del país. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán son los que concentran el mayor número de hablantes de lengua indígena.

La población afromexicana se ubica principalmente en los estados de Guerrero, México, Oaxaca, Veracruz, Ciudad de México y Chihuahua.

Los pueblos indígenas son culturas diferentes, hablan unas 68 lenguas diferentes, con 364 variantes, tienen sus propios rituales, tradiciones y formas diversas de entender la vida, la naturaleza y formas de organización. Cuentan con sistemas normativos y sociales propios, mediante los cuales se organizan para la toma de decisiones y para el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Tienen derechos colectivos reconocidos, a diferencia de las personas no indígenas.

Entre los derechos que se incluyen en la CPEUM se encuentra la libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, principios, instituciones y procedimientos, a la no discriminación, al respeto de sus sistemas normativos, a la conservación y protección de sus culturas, a ser consultados siempre que una acción administrativa o legislativa sea susceptible de afectarles. En el caso de la distritación electoral, esta influye en su derecho a la participación y representación política.

Los pueblos indígenas reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos, también llamados usos y costumbres, expresados en sus sistemas de gobierno y de cargos conforme sus sistemas normativos políticos, civiles, religiosos y formas de trabajo colectivo.

Las formas de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuentan con diferentes tipos de instituciones representativas tradicionales y constitucionales como son los gobiernos y autoridades tradicionales, consejos indígenas, presidencias y cabildos municipales, autoridades comunitarias y agrarias, representantes de pueblos indígenas en instituciones públicas federales y estatales, consejos consultivos, organizaciones culturales y políticas, así como líderes sociales y políticos.

D. La Distritación Electoral

Los distritos electorales uninominales son los territorios en los cuales se eligen las diputaciones de mayoría relativa que les representan. La distritación es el proceso mediante el cual se delimita el trazo de los distritos electorales de un país, de tal forma que el número de habitantes en cada uno sea similar.

La distritación es una labor periódica, pues la población está en constante cambio, lo cual genera modificaciones en el equilibrio demográfico entre los distritos electorales. La mortalidad, la natalidad y la migración son las variables que explican la dinámica demográfica. Es por ello que, para el caso mexicano, la CPEUM establece que la distritación debe realizarse tomando en consideración los datos del último censo de población por ser el instrumento oficial que consigna los cambios demográficos del país.

Por lo tanto, cada vez que estén disponibles los datos de un nuevo censo de población, deben redefinirse los distritos electorales para dar cuenta de la dinámica demográfica y restaurar la equidad en la distribución de la población al entre los distritos.

La definición de los límites geográficos de los distritos electorales tiene como fin último el fortalecimiento de la representación política de la población pues a partir de los distritos se instrumentan las elecciones federales y locales de diputaciones de mayoría relativa. Cuando la población de los distritos electorales uninominales está equilibrada, cada diputación representa a un número similar de habitantes y con ello se preserva el valor del voto de la ciudadanía.

Asimismo, el ámbito territorial distrital define el área en donde las y los candidatos a diputaciones podrán realizar su campaña política con el fin de obtener las preferencias del electorado y, a su vez, es el marco geográfico que determina el ámbito administrativo en donde la autoridad electoral realiza sus actividades para registrar al electorado y organizar una elección.

En México, el INE es el órgano responsable de elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral del país y, por ende, los distritos electorales federales y de cada una de las entidades federativas.

Para ello, se desarrolló una metodología con criterios claros y objetivos, así como con modelos matemáticos que optimicen la combinación de distintos factores que intervienen en la conformación de un

distrito electoral tales como: variables demográficas, geográficas, político-administrativas y las relacionadas con las comunidades indígenas.

Para alcanzar una mayor objetividad, certeza y validez en todos los trabajos se cuenta con la asesoría de un Comité Técnico integrado por especialistas que han colaborado en trabajos previos de distritación electoral a nivel local y federal.

Es importante hacer referencia a que en la actualización de los distritos electorales realizada entre 2014 y 2017, en atención a la Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF, se llevó a cabo el primer Protocolo de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación, el cual tuvo por objeto conocer su opinión respecto de cómo estaban integrados sus pueblos y comunidades al interior de los distritos electorales y cuál sería su propuesta de cabecera distrital. Ante la falta de una Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, se ha establecido un procedimiento similar al ejecutado en aquellos años.

E. Marco jurídico de las distritaciones electorales

La CPEUM, en su artículo 53, párrafo 1, determina que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, y que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menos de dos diputados de mayoría.

Asimismo, en su artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 2, establece que corresponde al INE la definición de la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales para los procesos electorales federales y locales.

Además, en el Artículo Tercero Transitorio del decreto de la reforma constitucional publicado el 14 de agosto de 2001, determina que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Adicionalmente, la LGIPE en su artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción II, define como atribución del INE, para los procesos electorales federales y locales, la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

Este mismo ordenamiento en su artículo 44, párrafo 1, inciso I), determina como atribución del Consejo General aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas de conformidad con los resultados del censo nacional de población.

De acuerdo con la LGIPE, en su artículo 54, párrafo 1, incisos g) y h), la DERFE tiene dentro de sus atribuciones la de formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales, así como mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

Asimismo, el artículo 214, párrafos 1 y 2 de la LGIPE, establece que el Consejo General del Instituto ordenará a la JGE los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

A partir de los resultados del nuevo censo de población del año 2020, el Consejo General instruyó a la JGE, mediante el Acuerdo INE/CG152/2021³, iniciar los trabajos tendientes a formular los proyectos para la nueva demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de lo establecido en la LGIPE.

Es oportuno resaltar que el Marco Geográfico Electoral constituye un elemento dinámico de actualización constante, como consecuencia de la integración de nuevos asentamientos humanos, la creación de nuevos

³ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, realice las actividades necesarias para presentar el proyecto de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, con base en el censo de población y vivienda 2020, aprobado el 26 de febrero de 2021.

municipios, la modificación de límites territoriales y el decremento o incremento de la población en las secciones electorales.

Es por ello por lo que el Consejo General aprobó, mediante Acuerdo INE/CG232/2020⁴, el catálogo de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral, el cual considera las actualizaciones realizadas a los programas de reseccionamiento, integración seccional y afectaciones a límites municipales. Dicho Marco Geográfico Electoral es un insumo para la generación de los escenarios de distritación.

También, es necesario tomar en cuenta que, de conformidad con la Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF, el INE tiene la obligación de consultar a los pueblos y las comunidades indígenas mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretenda emitir medidas susceptibles de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Como se mencionó anteriormente, en los trabajos para la actualización de los distritos electorales 2014-2017, se elaboró por primera ocasión el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación. A partir de ese momento, las opiniones de los pueblos indígenas se convirtieron en un insumo necesario para la generación de los escenarios de distritación local y federal. Debido a ello, el Plan de Trabajo de la Distritación Nacional 2021-2023 considera realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Otro elemento fundamental para la realización de los trabajos de distritación es la consideración de Criterios técnicos y reglas operativas de los mismos, los cuales serán aprobados por el Consejo General. Cabe precisar que entre los que conoció y, en su caso, recomendó la Comisión Nacional de Vigilancia son los siguientes:

- La cartografía electoral aprobada por el Consejo General.
- El dato de población del Censo de Población y Vivienda 2020.
- El dato de población indígena y afroamericana.
- Las Estadísticas Censales a Escalas Geoelectorales.
- La Red Nacional de Caminos del INEGI.
- Los tiempos de traslado.
- El Marco Geográfico Electoral de secciones y municipios de cada entidad federativa.

Adicionalmente, se considerarán otros elementos aprobados por el Consejo General, como los siguientes:

1. Acuerdo INE/CG232/2020, por el que se aprobó el catálogo de municipios y secciones que conforman el Marco Geográfico Electoral, el cual considera las actualizaciones realizadas a los programas de reseccionamiento, integración seccional y afectaciones a límites municipales. Dicho Marco Geográfico Electoral es un insumo para la generación de los escenarios de distritación.
2. Marco Geográfico Electoral de diversas secciones electorales con discontinuidad geográfica (secciones multipolígono).
3. Actualización del Marco Geográfico Electoral en los estados de Baja California, Nuevo León y Yucatán.
4. Modificaciones al Plan de Trabajo del Proyecto de la Distritación Nacional 2021-2023, aprobado mediante diverso INE/CRFE14/02SE/2021.
5. Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Nacional 2021-2023, así como la matriz que establece su jerarquización.

⁴ Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el Marco Geográfico Electoral que se utilizará en los Procesos Electorales Federal y Locales 2020-2021, aprobado el 8 de agosto de 2020.

F. Criterios y reglas operativas para la Distritación Electoral

Equilibrio poblacional	
Criterio 1	
Distritación Federal	Distritaciones Locales
Para la determinación del número de los distritos electorales federales se observará lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Para la determinación del número de los distritos electorales locales se observará lo dispuesto en la Constitución Política de cada una de las Entidades Federativas.
Regla operativa	
En la demarcación territorial de los distritos electorales federales y de los distritos locales se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020.	
Criterio 2	
Distritación Federal	Distritaciones Locales
El método para la distribución de los distritos electorales federales en las Entidades Federativas será el de resto mayor dos medias.	El número de distritos electorales locales para cada Entidad Federativa será igual al número de diputaciones locales electas por el principio de mayoría relativa que defina la Constitución Política respectiva. Cuando el número de distritos locales sea el mismo que los distritos federales, se presentará un único escenario para ambas distritaciones.
Regla operativa	Regla operativa
<p>I. Para aplicar el método resto mayor dos medias se debe llevar a cabo el siguiente procedimiento:</p> <p>i. Calcular la Media Nacional de acuerdo con la fórmula:</p> $\text{Media Nacional} = \frac{\text{Población total del Censo 2020}}{300}$ <p>ii. De acuerdo con el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asignar dos distritos a aquellas Entidades Federativas cuyo cociente resulte menor a dos.</p> <p>iii. Se resta de la población total del Censo 2020 la población de las Entidades Federativas que incurren en la situación mencionada en el inciso anterior y se procede a calcular la Media Nacional Ajustada (MNA).</p> $\text{MNA} = \frac{\text{Población total del Censo 2020} - \text{Población de Entidades con cociente menor a dos}}{300 - \text{número de distritos ya asignados}}$ <p>iv. Dividir a la población de cada Entidad Federativa entre la Media Nacional Ajustada, sin considerar a las Entidades Federativas comprendidas en el inciso ii. A cada entidad se le asigna un número de distritos igual a la parte entera del cociente que resulte de la división.</p> <p>v. Asignar un distrito adicional a aquellas Entidades Federativas cuyo cociente tenga los números fraccionarios mayores, hasta completar los 300 distritos, sin considerar a las Entidades Federativas comprendidas en el inciso ii.</p>	<p>a. Para cada Entidad Federativa se permitirá que la desviación poblacional de cada uno de sus distritos electorales locales sea como máximo de $\pm 15\%$ con respecto a la población media estatal. Se procurará que esta desviación se acerque a cero.</p>

II. Para cada Entidad Federativa se permitirá que la desviación poblacional de cada uno de sus distritos federales sea como máximo de $\pm 15\%$ con respecto a la Población media estatal. Se procurará que esta desviación se acerque a cero.

La Población media estatal se calcula con la siguiente fórmula:

$$\text{Población media estatal} = \frac{\text{Población total estatal del Censo 2020}}{\text{Número de distritos a delimitar}}$$

Distritos integrados con municipios de población indígena o afromexicana

Criterio 3

Distritación Federal y Distritaciones Locales

De acuerdo con la información provista y las definiciones establecidas por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), cuando sea factible, se delimitarán los distritos electorales federales y locales con municipios que cuenten con 40% o más de población indígena y/o afromexicana.

Regla operativa

- a. Se identificarán los municipios con 40% o más de población indígena y/o afromexicana en la información provista por el INPI.
- b. Se procurará agrupar a los municipios con 40% o más de población indígena y/o afromexicana que sean colindantes entre sí. Se buscará que las agrupaciones sean con municipios que compartan la misma lengua o con autoadscripción afromexicana o indígena. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal en más de 15%, se dividirá a la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido.
- c. En el caso de que sea necesario integrar a la agrupación indígena y/o afromexicana uno o más municipios no indígenas o no afromexicanos, se preferirán los municipios con mayor población indígena y/o población afromexicana.

Continuidad Geográfica

Criterio 4

Distritación Federal y Distritaciones Locales

Se procurará que los distritos electorales federales y locales tengan continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el INE.

Regla operativa

- a. Para el caso de unidades geográficas conformadas por más de una fracción geográfica disconexa con ciudadanía registrada en el Padrón Electoral, se sumarán las poblaciones de todas las fracciones que componen dicha unidad antes de proceder a delimitar los distritos. Esto es, se considerarán a estas fracciones como si fueran parte conexas de la unidad en cuestión.

Integridad Municipal

Criterio 5

Distritación Federal y Distritaciones Locales

Los distritos electorales federales y locales se construirán preferentemente con municipios o demarcaciones territoriales completas.

Regla operativa

- a. Para delimitar los distritos electorales federales y locales se utilizará la división municipal vigente de acuerdo con el marco geoelectoral que apruebe el Consejo General del INE. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.

-
- b. Se identificarán aquellos municipios o demarcaciones territoriales cuya población sea suficiente para delimitar uno o más distritos enteros, respetando la desviación máxima poblacional de $\pm 15\%$ respecto a la población media estatal.
 - c. Se unirán los municipios o demarcaciones territoriales que excedan el $+15\%$ de desviación poblacional respecto a la población media estatal y que, agrupados con un solo municipio o demarcación territorial vecina, conformen un número entero de distritos.
 - d. Se agruparán municipios o demarcaciones territoriales vecinas para delimitar distritos, sin que se comprometa el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación poblacional respecto a la población media estatal.
 - e. En los casos en que se delimiten distritos electorales federales o locales a partir de fracciones de municipios o demarcaciones territoriales, se procurará que contengan el menor número de fracciones.
-

Compacidad

Criterio 6

Distritación Federal y Distritaciones Locales

En la delimitación de los distritos electorales federales y locales se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los distritos electorales tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Regla operativa

- a. Se aplicará una fórmula matemática para calificar la compacidad de los distritos a delimitar.
-

Tiempos de Traslado

Criterio 7

Distritación Federal y Distritaciones Locales

Se construirán distritos electorales federales y locales buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales, entre localidades de más de 2,500 habitantes y entre estas localidades y las cabeceras municipales.

Regla operativa

- a. Se tomarán en cuenta los tiempos de traslado estimados a partir de la Red Nacional de Caminos del INEGI.
 - b. Se aplicará una fórmula matemática que califique los tiempos de traslado al interior de los distritos a delimitar.
-

Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Criterio 8

Distritación Federal y Distritaciones Locales

Sobre los escenarios propuestos por la DERFE, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que generen escenarios distintos, que mejoren la operatividad, siempre y cuando:

- a. Se cumplan todos los criterios anteriores, y
 - b. Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.
-

G. Fundamento jurídico sobre el derecho a la consulta y a la representación política electoral**I. Instrumentos jurídicos internacionales**

- a) El **Convenio 169 de la OIT** sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por México el 11 de julio de 1990 ⁵, establece, en su artículo 2, párrafo 1, que:

Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Por su parte el Artículo 6 menciona que:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - 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. 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 y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c. Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

- b) La **DNUPI** aprobada por la 107a. Sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 13 de septiembre de 2017, con el voto a favor del Estado Mexicano, establece, en sus artículos 1, 4, 5 y 19:

Artículo 1. Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos."

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

- c) La **Declaración y Programa de Acción de Durban**⁶, con respecto al derecho de los pueblos afroamericanos a la consulta y a la representación política electoral se tiene en cuenta que, reconoce que las personas afrodescendientes "han sido durante siglos víctimas del racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos" por lo que "deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo."

⁵ El Decreto del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del 1991.

⁶ El objetivo primordial de la Declaración y Plan de Acción de Durban es dar una serie de lineamientos a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado para emprender una verdadera y frontal lucha contra el racismo los cuales fueron presentados durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en la ciudad de Durban, Sudáfrica el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001 en las que el Estado México, estuvo presente.

Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales.

- d) **La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** aprobada en la segunda sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 14 de junio de 2016, con el voto favorable del Estado Mexicano, establece lo siguiente:

Artículo XXXI

1. Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión, valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la presente Declaración.
2. Los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

- e) **Caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku VS Ecuador**

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** estableció en su sentencia del 27 de junio de 2012, con relación al caso de Pueblo Indígena **Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador** que, con relación a las consultas que se pretenda aplicar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, se debe atender, principalmente, a los siguientes parámetros:

- o **Previa**, en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta.
- o **Culturalmente adecuada**, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas.
- o **Informada**, esto es, los procedimientos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues sólo a sabiendas de todas las consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas podrán evaluar la procedencia del plan propuesto.
- o **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.

- f) **El caso de la Organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) vs. Nicaragua**

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, estableció para este caso en la Sentencia del 23 de junio de 2005 la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos:

La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 1.1, 2, 23 y 24 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al **principio de igualdad y no discriminación**, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

De acuerdo con el inciso a) del Artículo 29 de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de esta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones.

De acuerdo con el artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

II. Instrumentos jurídicos nacionales

a) La **CPEUM** establece lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El **Artículo 2** establece que la Nación Mexicana es única e indivisible y a la letra dice:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
 - II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
 - 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 disfrutarán 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.
 - IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
 - V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- (...)
- VI. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- VII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

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.

B. La Federación, los estados federativos y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

(...)

- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

(...)

- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

- C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Adicionalmente en el Artículo Transitorio Tercero de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 establece que para "la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política."

b) Jurisprudencia 37/2015, emitida el 4 de noviembre de 2015 por el **TEPJF**, dice:

La consulta previa a comunidades indígenas debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.

De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, **las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas**, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

c) La Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas establece:

Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, **se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público;** utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

[...]

Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

[...]

- XII. Promover el reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos del pueblo afromexicano y establecer las políticas, programas y acciones para su desarrollo integral y sostenible;

[...]

- XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

[...]

Artículo 5. Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

Artículo 6. El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

[...]

- VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y

d) La **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas** determina:

Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 5. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, -Federación, Entidades Federativas y municipios-, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

Artículo 6. El Estado adoptará e instrumentará las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de la Nación Mexicana. Además, destinará un porcentaje del tiempo que dispone en los medios de comunicación masiva concesionados, de acuerdo a la legislación aplicable, para la emisión de programas en las diversas lenguas nacionales habladas en sus áreas de cobertura, y de programas culturales en los que se promueva la literatura, tradiciones orales y el uso de las lenguas indígenas nacionales de las diversas regiones del país.

Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública...

[...]

Artículo 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismos descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicios público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Para el cumplimiento de este objeto, el Instituto tendrá las siguientes características y atribuciones:

[...]

- i) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.

Del marco normativo transcrito se desprende que los Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como sujetos colectivos, son los titulares del derecho de consulta previa, libre e informada.

Esta dimensión colectiva constituye uno de los aspectos centrales que se considerará tanto en el proceso de consulta como en la nueva distritación electoral. Esto es, se habrá de establecer un diálogo con los representantes y autoridades de las comunidades y pueblos; asimismo, los resultados procurarán atender la existencia, ubicación y la necesidad de mantener su unidad como comunidades y pueblos en un mismo distrito electoral, considerado de manera integral con los otros criterios para la Distritación.

H. Materia de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral

I. Objeto de la consulta

La consulta libre, previa e informada a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tendrá por objeto recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus Pueblos y comunidades dentro de los distritos electorales federales y locales y sobre la ubicación de las cabeceras distritales.

I. Materia de la Consulta.

Será materia del proceso de consulta, la distritación electoral federal y local que deberá aprobar el Consejo General del INE, la cual constituye la medida administrativa susceptible de impactar los derechos de participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

La consulta se realizará tomando como base el trazo de los distritos contenidos en el Primer Escenario de Distritación Federal y Local.

Serán dos los temas sobre los que se pedirá la opinión de las instituciones representativas de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas:

1. La forma como podrían quedar agrupados los municipios, en donde se ubican los Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en los Distritos Electorales federales y locales.
2. La propuesta de ubicación de la Cabecera Distrital del Distrito Electoral federal y local.

II. Principios rectores de la consulta

a) Libre determinación

Conforme a los artículos 3 de la DNUDPI y 2 de la CPEUM, es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente sus formas de gobierno y organización social, económica, política, jurídica y cultural y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.

Una expresión concreta de este derecho en el ámbito estatal es el proceso de consulta libre, previa e informada, mediante la cual los pueblos indígenas y afroamericanos participan en la adopción o rechazo de las decisiones respecto de medidas administrativas o legislativas que les afecten o sean susceptibles de afectarles.

Bajo esta consideración, la libre determinación constituye un principio fundamental en los procesos de consulta y consentimiento, que define el tipo de relación de los pueblos indígenas con los municipios, las entidades federativas y la Federación, los cuales deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho, con la finalidad que, en condiciones de libertad e igualdad, tomen una decisión respecto al tema consultado y en esta medida, determinen su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural.

b) Participación

A lo largo de la historia política contemporánea se ha venido consolidando el derecho a la participación como base fundamental de una sociedad democrática, que garantiza a la ciudadanía no quedar al margen de la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen. En el caso de los pueblos indígenas, además de la participación a través de los mecanismos generales contemplados en nuestra legislación (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, entre otros) tienen el derecho a participar en asuntos específicos que afecten o sean susceptibles de afectar sus derechos colectivos a través del derecho de consulta. En este sentido, la participación/negociación/diálogo de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y la sociedad, es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento.

Es necesario recalcar que los derechos ordinarios de participación ciudadana no pueden sustituir al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, dado que este último es un derecho de naturaleza estrictamente colectiva del cual estos son titulares. La particularidad cultural e histórica de los pueblos indígenas, obliga a los Estados a adaptar y reforzar los mecanismos comunes de participación ciudadana, dando lugar al derecho de consulta libre, previa e informada.

En virtud de este principio, es necesario propiciar la más amplia participación de quienes integran los pueblos indígenas, en condiciones de libertad y equidad. En este sentido, debe existir una interpretación amplia y acorde a lo más favorable para los pueblos indígenas a fin de lograr que el mayor número de sus integrantes participe en estos procedimientos, por ello no puede haber participación, consulta, ni consentimiento sin la expresión abierta y libre de la voluntad.

c) Buena fe

Sobre este principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad de honradez en el tráfico jurídico y en tanto cuando se ejerza un derecho como cuando se cumpla un deber. Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la buena fe es "una locución tomada en consideración en numerosas disposiciones legales, definida como la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra de este".

d) Interculturalidad

Es el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común.

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos, se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados. En este sentido, se requiere diálogo e interacción entre los diferentes pueblos y

culturas en un marco de respeto, equidad y complementariedad, así como la voluntad de convivencia entre personas y pueblos con identidades culturales plurales, variadas y dinámicas, conscientes de su interdependencia. Sobre este aspecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido que una perspectiva intercultural debe garantizar en mayor medida los derechos colectivos de los pueblos.

e) Igualdad entre mujeres y hombres

Debe incluirse el enfoque de igualdad que permita el ejercicio de los derechos y la participación de las mujeres indígenas, de conformidad con el artículo 1° de la CPEUM.

f) Deber de acomodo

El deber de consulta requiere de todas las partes involucradas flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El Estado debe ajustar el proyecto con base en los resultados de la consulta o, en defecto de tal acomodo, debe proporcionar los motivos, objetivos y razonables, para no hacerlo. El no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta en el diseño final de las medidas, va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar⁷.

g) Deber de adoptar decisiones razonadas

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas y asegurar a estos las condiciones para una vida digna. Este deber exige de las autoridades exponer los argumentos que sustenten la necesidad de la medida, así como la forma en que éstos respetarán los derechos de las comunidades consultadas⁸.

h) Transparencia

Todos los actos, documentos e información generada en el Proceso de Consulta serán de libre acceso para las comunidades indígenas y afro-mexicanas.

I. Identificación de los actores de la consulta

I. Sujetos consultados

Serán los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas del país, a través de sus autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias e instituciones representativas, dando una importancia estratégica a la participación de las mujeres.

De manera enunciativa, las autoridades indígenas tradicionales, comunitarias e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, entre las que podemos encontrar:

1. Autoridades municipales indígenas y afro-mexicanas.
2. Autoridades comunitarias, que pueden ser delegaciones, agentes, comisarías, jefaturas de tenencia, autoridades de paraje y ayudantías, entre otros.
3. Autoridades y gobiernos tradicionales indígenas y afro-mexicanas.
4. Autoridades agrarias indígenas y afro-mexicanas (comunales y ejidales).
5. Organizaciones, instituciones, ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos indígenas y afro-mexicano.
6. Instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos indígenas y afro-mexicano.
7. Consejos consultivos indígenas de instituciones para la atención de las comunidades indígenas las entidades federativas.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.

II. Autoridad responsable

La autoridad responsable de llevar a cabo la organización de la Consulta en todas sus etapas, hasta la publicación de los resultados será el **INE** a través de la **DERFE**.

III. Órgano Técnico

El **INPI** tendrá el carácter de órgano técnico de la consulta, de conformidad con el artículo 4º, fracción XXII de su Ley de creación y apoyará al INE en las siguientes actividades:

- a) Coordinará con la DERFE la realización de reuniones preparatorias con las y los funcionarios y organizaciones indígenas con la finalidad de informarles los objetivos de la consulta, la metodología y entregar materiales informativos.
- b) Colaborará en la logística para la organización de las reuniones informativas y en las reuniones consultivas distritales sobre la consulta indígena.
- c) Apoyará en la construcción de la lista de instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa que defina la DERFE, en este proceso podrá sugerir adecuaciones a la par de otras instancias especializadas.
- d) Otorgará los apoyos que se requieran para llevar a cabo la traducción de información, así como la difusión de la consulta indígena a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, de conformidad con los contenidos definidos por la DERFE.

IV. Órgano Garante

El INE invitará a una institución académica pública de nivel superior para que funja como Órgano Garante de que la consulta indígena y afromexicana se realice con apego a la normatividad que regula estos ejercicios.

V. Acompañamiento del Poder Legislativo

La DERFE buscará el acompañamiento de las y los integrantes de las **Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados**, del Congreso de la Unión, así como de los Congresos de las Entidades Federativas, a fin de que observen los eventos relacionados con la Consulta.

VI. Órgano coadyuvante

Se coordinarán las siguientes acciones con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas:

- a) Realizar la traducción de los materiales informativos que se utilizarán en la difusión radiofónica de la consulta indígena en materia de distritación en sus diferentes lenguas y en las reuniones informativas y consultivas distritales en cada Entidad Federativa.
- b) Revisión de los textos de los materiales escritos en español y en lenguas indígenas, con la finalidad de lograr una mejor comunicación con los participantes, de acuerdo con su lengua y cultura.
- c) Realizará la propuesta de los intérpretes de las diferentes lenguas para que participen en las reuniones informativas y consultivas distritales que se realizarán durante el proceso de consulta.

VII. Observadores

- Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación
- Comisiones de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
- Partidos políticos con registro nacional
- Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas acreditadas por el INPI y el INE

J. Etapas del proceso de la consulta

El proceso de la consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en materia de distritación electoral se realizará en las etapas siguientes:

Etapas	Periodo
Etapa de Actos y Acuerdos previos	marzo 2021 – febrero 2022
Etapa Informativa	septiembre 2021 – abril 2022
Etapa Deliberativa	septiembre 2021 – mayo 2022
Etapa Consultiva	noviembre 2021 – mayo 2022
Etapa de Valoración de las opiniones y sugerencias	enero 2022 – enero 2023

I. Etapa de Actos y Acuerdos previos

En esta etapa, el INE y el INPI acordarán el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas en el que se incluye la definición del objeto de la consulta, la identificación de los actores de la consulta, los sujetos a consultar y el método para desahogar el proceso de consulta.

Previo a la realización de la etapa informativa, se pondrá a consideración de los pueblos y comunidades, por conducto de sus autoridades, la metodología propuesta para el desahogo del proceso de consulta.

II. Etapa Informativa

En esta fase se proporcionará a las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias y representaciones indígenas y afroamericanas consultadas toda la información que se disponga respecto de la distritación electoral y la ubicación de los pueblos indígenas y afroamericanos en los distritos electorales, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas.

Para el desahogo de esta etapa se llevarán a cabo Reuniones Informativas Distritales en donde se presentará el Proyecto de la Distritación Nacional, su procedimiento, su tipo y sus alcances. En el desarrollo de las reuniones participarán traductores de las principales lenguas para facilitar la comprensión de la información transmitida, de conformidad con el protocolo sanitario definido por el INE para la realización de reuniones de trabajo.

Además, se entregará a todos los participantes en las reuniones el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas, un cuadernillo en materia de Distritación Electoral, en español y en las diferentes lenguas indígenas de la región, así como mapas de los distritos electorales vigentes para ejemplificar el objeto de la Consulta. Las personas consultadas podrán solicitar información adicional específica a las JLE y JDE antes y después de la realización de las respectivas reuniones informativas, así como información específica, respecto de los temas consultados.

Como parte de este Protocolo de Consulta, se contempla dar la mayor difusión que sea posible al Primer Escenario de Distritación Federal y Local con la finalidad que los pueblos y comunidades consultadas tengan oportunidad de analizar, reflexionar y valorar sus propuestas y sugerencias.

El INE en coordinación con el INPI realizarán la difusión del proceso de distritación electoral y de la consulta a través de los medios de comunicación, en particular a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas, de manera previa al inicio de las reuniones Informativas distritales en el país.

III. Etapa Deliberativa

Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, reflexionarán la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto del proyecto de Distritación Electoral.

Cada Pueblo o comunidad queda en plena libertad de realizar su proceso de deliberación en reuniones en su propia comunidad.

IV. Etapa Consultiva

En esta etapa se establecerá un diálogo entre la Autoridad Responsable y las comunidades consultadas a través de Reuniones Consultivas Distritales de autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.

En cada reunión se levantará el acta correspondiente que contendrá los principales acuerdos alcanzados. Asimismo, se videograbarán las sesiones y se generará evidencia fotográfica.

Adicionalmente, se abrirá un plazo de siete días posteriores a la realización de la última Reunión Consultiva Distrital en la entidad respectiva, durante el cual se recibirán en las JLE y en la JDE las opiniones, propuestas, sugerencias, observaciones generadas en las reuniones consultivas, en las reuniones en las comunidades o que por separado deseen formular las autoridades de las comunidades indígenas y afromexicanas.

V. Etapa de Valoración de las opiniones y sugerencias

Es importante enfatizar que es compromiso de la Autoridad Responsable asumir el análisis, y en su caso atender, las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos, tomando como base los Criterios Técnicos y Reglas Operativas aprobadas por el Consejo General para la Distritación Nacional 2021-2023 y los Criterios de Evaluación de Propuestas de Escenario emitidos por la DERFE.

Para el caso en que no procedan las propuestas o sugerencias, la DERFE explicará las razones por las que no fueron consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad. Es decir, se elaborará un dictamen técnico sobre la procedencia o improcedencia de las opiniones, mismo que se remitirá a las autoridades representativas indígenas y afromexicanas a través de las JLE y JDE.

K. Sedes de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales

Para llevar a cabo la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas se propone la realización de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales que se requieran para atender a los Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en cada Entidad Federativa.

Si fuese necesario se realizarán reuniones de manera simultánea durante los días que sean necesario para tener un dialogo con todas las representaciones asistentes. Para la definición de la realización de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales se tomará en cuenta la distribución geográfica de los pueblos, su vinculación regional o estatal en el ámbito económico, social y cultural, así como su cercanía con las JLE y JDE. Con ello, los 68 pueblos Indígenas y el afromexicano podrán aportar sus opiniones sobre la distritación electoral.

En las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales de la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas se considerará la participación de las siguientes lenguas indígenas:

Entidad	Pueblos indígenas que se consultarán
Aguascalientes	Población indígena migrante
Baja California	Kumiai, Kiliwa, Cucapá, Kual, Pai, Población indígena migrante
Baja California Sur	Mixteco, Zapoteco, Náhuatl, Triqui, Purépecha
Campeche	Maya, Ch'ol, Tseltal, Q'anjob'al, Mam, Q'eqchi', Chuj, K'iche', Jakalteko
Chiapas	Tseltal, Tsotzil, Tojolabal, Chol, Zoque, Lacandón, Mam, Queqchí, Teco, Acateco, Chuj, Aguacateco, Jacalteco, Ixil, Cakchiquel, Quiché, Q'anjob'al, Motocinteco
Chihuahua	Rarámuri, Guarijío, Pima, Tepehuano del norte
Ciudad de México	Pueblos y barrios originarios, Náhuatl, Otomí, Mazateco. Zapoteco, Mazahua, Mixe, Chinanteco, Tlapaneco, Maya, Purépecha, Tseltal, Triqui
Coahuila	Mascogo, Kickapoo, Población indígena migrante

Colima	Náhuatl, Población indígena migrante
Durango	Tepehuano del sur, Wírrarikas
Guanajuato	Chichimeca Jonas, Otomí
Guerrero	Tlapaneco, Amuzgo, Náhuatl, Mixtecos, Afromexicano
Hidalgo	Náhuatl, Otomí, Tepehua
Jalisco	Wixárica, población indígena migrante
México	Náhuatl, Otomí, Tlahuica, Mazahua, Matlatzinca
Michoacán	Purépecha, Náhuatl, Mazahua, Matlatzinca, Otomí
Morelos	Náhuatl, población indígena migrante
Nayarit	Cora, Mexicanero, Wírrarika, Tepehuano del sur
Nuevo León	Población indígena migrante
Oaxaca	Zapoteco, Mixteco, Mixe, Triqui, Huave, Chatino, Chinanteco, Mazateco, Cuicateco, Chocholteco, Chontal de Oaxaca, Ixcateco, Nahuatl, Amuzgo, Zoque Afromexicano
Puebla	Mixteco, Náhuatl, Tepehua, Totonaco, Popoloca, Mazateco
Querétaro	Otomí, Pame, Náhuatl
Quintana Roo	Maya, Tsotsil, Ch'ol, Tseltal, Q'anjob'al, Mam, Q'eqchi'
San Luis Potosí	Náhuatl, Huasteco, Pame
Sinaloa	Mayo, Tarahumara, población indígena migrante, Náhuatl, Mixteco, Zapoteco, Triqui
Sonora	Seri, Yaqui, Guarijío, Mayo, Pápago, Pima, Cucapa, Kickapoo
Tabasco	Chontal de Tabasco, Tseltal, Ch'ol, Ayapaneco
Tamaulipas	Población indígena migrante
Tlaxcala	Náhuatl
Veracruz	Náhuatl, Totonaco, Huasteco, Otomí, Tepehua, Popoloca de la sierra, Chinanteco, Zapoteco, Mazateco, Zoque, Sayulteco, Texistepequeño, Oluteco, Afromexicano
Yucatán	Maya
Zacatecas	Población indígena migrante

Este listado no es limitativo, por lo que, a solicitud por escrito de algún pueblo o comunidad que se consideren excluidos, podrán ser considerados en las reuniones informativas y consultivas.

El calendario de realización de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales será definido por la DERFE en coordinación con las JLE, a más tardar en el mes de septiembre de 2021, y éstas a su vez con sus respectivas JDE, dentro del marco definido por el Plan de Trabajo de la Distritación Nacional 2021-2023 aprobado por la CRFE.

L. Previsiones generales

I. Cumplimiento de plazos

Las representaciones indígenas y afromexicanas que participen en la consulta respetarán los plazos y actividades que determine el INE para cada etapa de la Consulta, en específico para la realización de las Reuniones Informativas y Consultivas, dentro de lo establecido en el Plan de Trabajo de la Distritación Nacional 2021 – 2023 aprobado por la CRFE.

II. Consulta y protocolo sanitario

Las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales se realizarán en el formato que permita el semáforo epidemiológico de la Entidad Federativa y conforme al protocolo sanitario que determine el INE.

III. Documentación de la consulta

El INE recibirá toda la documentación que contenga las propuestas y observaciones a la distritación realizadas por las autoridades de las comunidades consultadas. Además, se asentarán por escrito y mediante videograbación las propuestas orales que se formulen sobre la distritación, para lo cual, en las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales se elaborará una relatoría que recupere las principales intervenciones de los asistentes.

Asimismo, se elaborará en cada Reunión Informativas y Consultiva un acta que contenga las principales propuestas y acuerdos alcanzados.

IV. Archivo de la Consulta

La DERFE acopiará y ordenará toda la documentación recibida respecto de la temática consultada y generará una memoria fotográfica y de videograbación de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales que constituirán el expediente de archivo de la Consulta.

Los archivos serán resguardados por la DERFE y estarán disponibles a todo el público interesado de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

V. Intérpretes

La DERFE tomará las acciones necesarias para proveer de intérpretes de las lenguas indígenas que correspondan en las reuniones informativas y consultivas distritales.

VI. Financiamiento

La DERFE proveerá a las personas a consultar, los elementos necesarios para el adecuado desarrollo del proceso de consulta, en particular la difusión y distribución de la convocatoria, la realización de los reuniones informativas y consultivas distritales, tales como transporte, alimentación, hospedaje, mobiliario, fotocopiado de documentos, entre otros requerimientos, conforme a las necesidades de la actividad, siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestaria.

VII. Ajustes al Protocolo

En caso de ser necesario, la DERFE será la responsable de realizar los ajustes al Protocolo e informará de ello a los integrantes de la CNV y al Consejo General, con el conocimiento de las y los integrantes de la CRFE.
