



**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.	<b>Glosario</b> .....	4
B.	<b>Antecedentes</b> .....	6
C.	<b>Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en México</b> .....	7
D.	<b>La Distritación Electoral</b> .....	9
E.	<b>Marco jurídico de las distritaciones electorales</b> .....	11
F.	<b>Criterios y reglas operativas para la Distritación Electoral</b> .....	13
G.	<b>Fundamento jurídico sobre el derecho a la consulta y a la representación política electoral</b> .....	19
	I. Instrumentos jurídicos internacionales .....	19
	II. Instrumentos jurídicos nacionales.....	23
H.	<b>Materia de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral</b> .....	30
	I. Objeto de la consulta .....	30
	I. Materia de la Consulta. ....	30
	II. Principios rectores de la consulta.....	30
I.	<b>Identificación de los actores de la consulta</b> .....	34
	I. Sujetos consultados .....	34
	II. Autoridad responsable.....	34
	III. Órgano Técnico.....	34
	IV. Órgano Garante.....	35
	V. Acompañamiento del Poder Legislativo.....	35
	VI. Órgano coadyuvante.....	35
	VII. Observadores.....	36
J.	<b>Etapas del proceso de la consulta</b> .....	37
	I. Etapa de Actos y Acuerdos previos .....	37
	II. Etapa Informativa .....	37
	III. Etapa Deliberativa.....	38
	IV. Etapa Consultiva.....	38
	V. Etapa de valoración de las opiniones y sugerencias.....	38

K. <b>Sedes de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales</b> .....	40
L. <b>Previsiones generales</b> .....	42
I. Cumplimiento de plazos .....	42
II. Consulta y Protocolo Santiario .....	42
III. Documentación de la consulta .....	42
IV. Archivo de la Consulta.....	42
V. Intérpretes .....	43
VI. Financiamiento .....	43

## A. Glosario

<b>Autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias</b>	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
<b>CNV</b>	Comisión Nacional de Vigilancia
<b>Comité Técnico</b>	Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación Nacional
<b>Comunidades indígenas</b>	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
<b>Consejo General</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b>Consulta indígena</b>	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.
<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CRFE</b>	Comisión del Registro Federal de Electores
<b>DERFE</b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
<b>Distritación Nacional</b>	Demarcación Territorial de los distritos electorales uninominales federales y locales, con base en el Censo de Población y Vivienda 2020
<b>DNUDPI</b>	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
<b>INALI</b>	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
<b>INPI</b>	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>Instituciones indígenas y</b>	Sujetos sociales con algún tipo de representación de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, a los que por

<b>afromexicanas representativas</b>	determinación del TEPJF se les debe consultar el trazo del distrito electoral en el que se ubica su municipio
<b>JDE</b>	Junta Distrital Ejecutiva
<b>JGE</b>	Junta General Ejecutiva
<b>JLE</b>	Junta Local Ejecutiva
<b>LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>LINPI</b>	Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OPL</b>	Organismo(s) Público(s) Local(es)
<b>Pueblos indígenas</b>	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
<b>Pueblos y comunidades afromexicanas</b>	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
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TEPJF</b>	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 Nacional<sup>1</sup> 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 TEPJF<sup>2</sup>, 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 afroamericanas 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 afroamericanas, a través de una serie de acciones contenidas en el presente Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas.

---

<sup>1</sup> Acuerdo del Consejo General INE/CG152/2021

<sup>2</sup> TEPJF: Jurisprudencia 37/2015

## **C. Los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas 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.

De igual manera, se reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, 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 afroamericana 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 afroamericanas 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, 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, numeral 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, numeral 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, inciso h) 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 Ley general mencionada en su artículo 54, inciso 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” y “mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral”.

Asimismo, el Artículo 214 numeral 2 de la citada ley 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/CG152/2021<sup>3</sup>, 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 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/CG232/2020<sup>4</sup>, 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 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 los recomendados por esta Comisión Nacional de Vigilancia son los siguientes.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

<b>Equilibrio poblacional</b>	
<b>Criterio 1</b>	
<b>DISTRITACIÓN FEDERAL</b>	<b>DISTRITACIONES LOCALES</b>
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.
<b>Regla operativa</b>	
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.	
<b>Criterio 2</b>	
<b>DISTRITACIÓN FEDERAL</b>	<b>DISTRITACIONES LOCALES</b>
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 distribuciones.
<b>Regla operativa</b>	<b>Regla operativa</b>
<p><b>I.</b> Para aplicar el método resto mayor dos medias se debe llevar a cabo el siguiente procedimiento:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>i.</b> Calcular la Media Nacional de acuerdo con la fórmula:</p>	<p><b>a.</b> Para cada Entidad Federativa se permitirá que la desviación poblacional de cada uno de sus distritos electorales locales sea como máximo de <math>\pm 15\%</math> con respecto a la población media estatal. Se procurará que esta desviación se acerque a cero.</p>
$\text{Media Nacional} = \frac{\text{Población total del Censo 2020}}{300}$	

- 
- 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.
  - 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).

*MNA*

$$= \frac{\text{Población total del Censo 2020} - \text{Población de Entidades con cociente menor a dos}}{300 - \text{número de distritos ya asignados}}$$

- 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.
  - 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.
- 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:

$$\begin{aligned} & \textit{Población media estatal} \\ &= \frac{\textit{Población total estatal del Censo 2020}}{\textit{Número de distritos a delimitar}} \end{aligned}$$

---

---

### **Distritos integrados con municipios de población indígena o afroamericana**

---

#### **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 afroamericana.

#### **Regla operativa**

- a.** Se identificarán los municipios con 40% o más de población indígena y/o afroamericana en la información provista por el INPI.
  - b.** Se procurará agrupar a los municipios con 40% o más de población indígena y/o afroamericana que sean colindantes entre sí. Se buscará que las agrupaciones sean con municipios que compartan la misma lengua o con autoadscripción afroamericana. 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 afroamericana uno o más municipios no indígenas o no afroamericanos, se preferirán los municipios con mayor población indígena y/o población afroamericana.
  - d. Toda propuesta de escenario deberá conservar el número de Distritos Electorales Indígenas y Afroamericanos establecidos en el escenario propuesto por la DERFE, sin menoscabo de que pueda incrementar su número.
- 

---

### **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 <sup>5</sup>, establece, en su Artículo 2 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 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

---

<sup>5</sup> 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.

reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.”

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**<sup>6</sup>, 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.”

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,

---

<sup>6</sup> 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.

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 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 de 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 Entidades Federativas 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 1º y 2º 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 afroamericano, 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 afroamericanas 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 afroamericano 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 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 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 afroamericanas, 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 afroamericanas, 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 afroamericanos 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 estatal 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 afroamericanas.

La consulta se realizará tomando como base el trazo de los distritos contenido 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 Afroamericanas:

1. La forma como podrían quedar agrupados los municipios, en donde se ubican los Pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas 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 Artículo 3 de la DNUDPI y el artículo 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 1º 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 consultar<sup>7</sup>.

### **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 consultadas<sup>8</sup>.

### **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.

---

<sup>7</sup> 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

<sup>8</sup> 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.

## I. Identificación de los actores de la consulta

### I. 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.

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 afromexicanas reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, entre las que podemos encontrar:

1. Autoridades municipales indígenas y afromexicanas.
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 afromexicanas.
4. Autoridades agrarias indígenas y afromexicanas (comunales y ejidales).
5. Organizaciones, instituciones, ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos indígenas y afromexicano.
6. Instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos indígenas y afromexicano.
7. Consejos consultivos indígenas de instituciones para la atención de las comunidades indígenas las entidades federativas.

### II. Autoridad responsable

La autoridad responsable, de llevar 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 afroamericana 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 Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y la 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 Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores y la 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 afroamericanas 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 afromexicanas en materia de distritación electoral se realizará en las etapas siguientes:

### 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 Afromexicanas 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 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.

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 Afromexicanas, 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 afroamericanas 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:

<b>Entidad</b>	<b>Pueblos indígenas que se consultarán</b>
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, Tsozil, 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, Wirarikas
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



<b>Entidad</b>	<b>Pueblos indígenas que se consultarán</b>
Nayarit	Cora, Mexicanero, Wirrarika, 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, Tzeltal, 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, Tzeltal, 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

El calendario de realización de las Reuniones Informativas y Consultivas Distritales será definido por la DERFE en coordinación con las JLE, 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.- Aquellos casos no previstos en el presente protocolo, serán resueltos por la DERFE previo conocimiento de la CNV.

