

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 AFROMEXICANAS EN MATERIA DE DISTRITACIÓN ELECTORAL”

G L O S A R I O

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 Afromexicanas 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 Afromexicanas 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.

A N T E C E D E N T E S

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.

C O N S I D E R A N D O S

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 tienen 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

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/dii/2000%20Declaration%20of%20the%20Conference%20of%20the%20Americas%20\(Preparatory%20meeting%20for%20the%20Third%20World%20Conference%20against%200Racism,%20Racial%20Discrimination,%20Xenophobia%20and%20Related%20Intolerance\).pdf](https://www.oas.org/dii/2000%20Declaration%20of%20the%20Conference%20of%20the%20Americas%20(Preparatory%20meeting%20for%20the%20Third%20World%20Conference%20against%200Racism,%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>.

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.

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 artículo 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 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 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 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.

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

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

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.

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 afroamericanas, 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. **Etapas 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 afroamericanas, por conducto de sus autoridades, la metodología propuesta para el desahogo del proceso de Consulta.
 - II. **Etapas Informativas.** 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. 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 Afroamericanas.
 - III. **Etapas Deliberativas.** 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 afroecuatorianas 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**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**