

INE/CG347/2022

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS PERSONAS INDÍGENAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE AUTOADSCRIPCIÓN, PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR Y SU PROTOCOLO

G L O S A R I O

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CNCS	Coordinación Nacional de Comunicación Social
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Consulta	Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.
Convenio 169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
CPEUM/ Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPPP	Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos.
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
DECEyEC	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Comunidades Indígenas	Son aquellas que integran un pueblo indígena y forman una unidad social, política, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.
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.
INE/ Instituto	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.
JDE	Juntas Distritales Ejecutivas
JLE	Juntas Locales Ejecutivas
LGDLP	Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LINPI	Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
PPN	Partidos Políticos Nacionales
PEF	Proceso Electoral Federal

Pueblos Indígenas	Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas, entendiendo a quienes integran un pueblo indígena, no como necesariamente incluido en un territorio específico, sino a las personas que comparten dichas instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas en su ámbito personal.
Protocolo	Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción Calificada en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.
UTIGyND	Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación
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

- I. **Acuerdo INE/CG93/2016.** El doce de abril de dos mil dieciséis, se publicó en el DOF el Acuerdo referido, mediante el cual el Consejo General aprobó el protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.
- II. **Acuerdo INE/CG59/2017.** El diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, se publicó en el DOF el Acuerdo referido, mediante el cual el Consejo General aprobó la demarcación territorial de los trescientos Distritos federales electorales uninominales en los que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales.
- III. **Acuerdo INE/CG508/2017.** El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el Acuerdo referido en el que estableció los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentarían los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el PEF 2017-2018, Acuerdo en el que se

estableció por primera ocasión la acción afirmativa indígena en la postulación de candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en doce Distritos electorales federales.

- IV. Recurso de apelación SUP-RAP-726/2017 y acumulados.** Del diez al veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete, diversos partidos políticos y personas ciudadanas promovieron medios de impugnación a fin de controvertir el Acuerdo INE/CG508/2017, precisado en el antecedente que precede. El catorce de diciembre siguiente, la Sala Superior del TEPJF emitió sentencia en la que entre otras cuestiones modificó el acto impugnado para incrementar a trece el número de Distritos en que debían postularse candidaturas indígenas y determinó que para el registro de éstas los partidos políticos debían adjuntar a la solicitud respectiva, las constancias o actuaciones con las que las personas acreditaran el vínculo con la comunidad a la que pertenecen.
- V. Acción de inconstitucionalidad 81/2018,** El veinte de abril de dos mil veinte, la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2018 promovida por la CNDH en contra del Decreto número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.
- VI. Acuerdo criterios y plazos relacionados con precampañas.** El treinta de septiembre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo del Consejo General, por el que se establecieron diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados al período de precampañas para el PEF 2020-2021, identificado con la clave INE/CG308/2020.
- VII. Acción de inconstitucionalidad 127/2019.** El trece de octubre de dos mil veinte, la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 127/2019 promovida por la CNDH en contra del Decreto número 209, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo.
- VIII. Aprobación del Acuerdo INE/CG572/2020.** En sesión celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo del Consejo General por el que se indicaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentarían los PPN y, en su caso,

las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el PEF 2020-2021. En este Acuerdo se estableció que los PPN y coaliciones debían postular a personas indígenas en, al menos, veintiún de los veintiocho Distritos electorales con cuarenta por ciento o más de población indígena y a nueve personas indígenas distribuidas en las cinco circunscripciones del país.

- IX. Impugnación del Acuerdo INE/CG572/2020.** Inconformes con los criterios establecidos en el referido Acuerdo del Consejo General, los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México y el entonces Encuentro Solidario, así como el ciudadano José Alfredo Chavarría Rivera, interpusieron medios de impugnación para controvertir tales criterios.
- X. Sentencia del TEPJF.** En fecha veintinueve de diciembre de dos mil veinte, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-121/2020 y acumulados, mediante la cual, entre otros, modificó el Acuerdo INE/CG572/2020 a efecto de que este Consejo General determinara los veintiún Distritos en los que debían postularse candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena; y fijó Lineamientos para que se establecieran las medidas afirmativas tendentes a garantizar las condiciones de igualdad sustantiva para la participación política de las personas con discapacidad, así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- XI. Aprobación del Acuerdo INE/CG18/2021.** En sesión celebrada el quince de enero de dos mil veintiuno, se aprobó el Acuerdo del Consejo General por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presentaran los PPN y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el PEF 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020.
- XII. Impugnación del Acuerdo INE/CG18/2021.** Inconformes con el referido Acuerdo del Consejo General, los partidos políticos Acción Nacional, del Trabajo, Verde Ecologista de México y el entonces Encuentro Solidario, así como los ciudadanos David Gerardo Herrera Herrerías, Juan José Corrales Gómez y Óscar Hernández Santibáñez, interpusieron medios de impugnación para controvertir lo establecido en dicho Acuerdo.

XIII. Sentencia del TEPJF. En fecha veinticuatro de enero de dos mil veintiuno, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-RAP-21/2021 y acumulados, mediante la cual **ordenó, entre otros, modificar el Acuerdo impugnado para efecto de que este Consejo General diseñara e implementara acciones** afirmativas para las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero; **tutelar la posibilidad de que cada persona registrada como candidata pudiera solicitar la protección de sus datos respecto de la acción afirmativa por la que participaba, así como llevar a cabo un estudio sobre** la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021, **una vez finalizada el Proceso Electoral y poner a disposición del Congreso de la Unión para los efectos conducentes.**

XIV. Sentencias del TEPJF sobre acción afirmativa indígena. Entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF dictó diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. Las sentencias respectivas se mencionan en el cuadro siguiente:

Expediente	Fecha
SX-JDC-568/2021	16 de abril de 2021
SX-JDC-579/2021	23 de abril de 2021
SX-JDC-601/2021	23 de abril de 2021
SX-JDC-590/2021, SX-JDC-596/2021 y SX-JDC-600/2021 acumulados	23 de abril de 2021
SX-JDC-602/2021	23 de abril de 2021
SX-JDC-633/2021 y acumulado	30 de abril de 2021
SUP-JDC-614/2021 y acumulados	12 de mayo de 2021
SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 acumulados	12 de mayo de 2021
SUP-JDC-771/2021	26 de mayo de 2021

XV. Aprobación del Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral. En sesión celebrada el veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, mediante Acuerdo INE/CG1467/2021, se aprobó el referido Protocolo.

- XVI. Aprobación del Acuerdo INE/CG1443/2021.** El veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, en sesión extraordinaria, se emitió el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputaciones por el principio de representación proporcional y se asignan a los Partidos Políticos Nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el periodo 2021-2024”*.
- XVII. Impugnaciones del Acuerdo INE/CG1443/2021.** El veinticuatro, veinticinco, veintiséis y veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, diversos PPN y ciudadanía impugnaron el Acuerdo citado en el antecedente inmediato anterior.
- XVIII. Sentencia del TEPJF que ordena expedir los Lineamientos.** En fecha veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes SUP-REC-1410/2021 y acumulados, en la cual respecto del Acuerdo INE/CG1443/2021, en la porción que fue materia de impugnación, revocó las constancias de asignación correspondiente al número de lista 7 de la cuarta circunscripción plurinominal, expedida por este Consejo General, el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, al PAN a favor de Óscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar, propietario y suplente, respectivamente; y ordenó a este Consejo General, en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la referida sentencia, emitir los Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla. La sentencia fue notificada al INE el treinta de agosto de dos mil veintiuno.
- XIX. Solicitud de Prórroga.** El veinticinco de febrero de dos mil veintidós, el Secretario de este Consejo General solicitó a la Sala Superior del TEPJF una prórroga para dar debido cumplimiento a lo ordenado en la sentencia citada en el antecedente que precede.
- XX. Incidente de Prórroga para cumplimiento de Sentencia SUP-REC-1410/2021 y acumulados.** El cinco de marzo de dos mil veintidós, la Sala Superior del TEPJF aprobó conceder al INE la prórroga solicitada toda vez que los referidos Lineamientos deben contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares

internacionales en la materia y lograr la mayor eficacia de la referida acción afirmativa.

- XXI. Reunión de trabajo con los PPN.** En fecha diez de mayo de dos mil veintidós se celebró una reunión de trabajo con los PPN, en la cual se discutió el presente proyecto de Acuerdo.
- XXII. Sesión de la CPPP.** En sesión celebrada el trece de mayo de dos mil veintidós, la CPPP aprobó el presente proyecto de Acuerdo para someterlo a consideración del Consejo General. Asimismo, ordenó la remisión al INPI del proyecto de Protocolo a efecto de recibir su opinión técnica.
- XXIII. Remisión del Protocolo al INPI.** El catorce de mayo de dos mil veintidós, la DEPPP remitió al Coordinador General de Derechos Indígenas del INPI el proyecto de Protocolo aprobado en la referida sesión de la CPPP a efecto de recibir sus observaciones como órgano técnico.
- XXIV.** Con fecha dieciséis de mayo de dos mil veintidós, vía correo electrónico, se recibió oficio CGDI/2022/OF/739, por el que el Coordinador General de Derechos Indígenas del INPI remite consideraciones jurídicas respecto del Protocolo.

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

Del principio de igualdad y no discriminación

1. El artículo 1º de la CPEUM establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma 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 propia CPEUM establece.

Asimismo, establece que 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, y 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.

Finalmente, este artículo señala que 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.

Es así como la diversidad de la población que compone la nación mexicana se ve protegida desde el ámbito constitucional, motivo por el cual tanto las autoridades como los entes públicos del Estado mexicano tienen el deber de adoptar las medidas tendentes a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todas las personas, sin discriminación.

El principio de igualdad contenido en los artículos 1° y 4° de la CPEUM contiene dos cláusulas a saber: aquella que prohíbe los tratos arbitrarios y la que comprende la prohibición de discriminación. Ambas cláusulas son abiertas, pues no se limitan a un listado específico de categorías de protección, sino que garantizan la igualdad sin distinción por cualquiera de las condiciones de la diversidad humana y prohíben la discriminación por cualquier motivo más allá de los literalmente enumerados. También son autónomas, porque no restringen el ejercicio a la amenaza de algún otro derecho establecido en la propia Constitución, sino que la igualdad está garantizada por sí misma.

Es importante considerar que el principio de igualdad va más allá de la igualdad ante la ley, ya que se debe asegurar la igualdad sustantiva, esto es, la igualdad de trato para las personas en el ejercicio pleno de sus derechos, reconociendo las diferencias existentes de una manera que no discrimine.

La cláusula de no discriminación es explícita y protectora en tanto que describe diversas conductas que tengan por objeto o resultado impedir o restringir los derechos humanos de las personas y atentar contra la dignidad humana, ya sea porque se realicen distinciones irracionales e injustificadas, se les nieguen sus derechos o se les excluya.

Esta especificidad de conductas sólo se encuentra expresada en instrumentos internacionales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación; la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; y los Principios de Yogyakarta.

Es fundamental que el principio de igualdad y no discriminación se interprete y aplique en términos de igualdad estructural o de no sometimiento, porque sin este enfoque se deja al lado la autonomía de las personas y se corre el riesgo de que no se contribuya al combate y erradicación de la brecha de desigualdad.

En observancia al principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos políticos y electorales, los PPN, en su calidad de entes de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como esta autoridad electoral, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electorales, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que se consideran de atención prioritaria, para quienes el bloque de constitucionalidad obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votadas y votados.

2. El artículo 133 de la CPEUM advierte 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 la persona Presidenta 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 todas las personas a quienes se encuentren bajo su tutela.

3. Entre los instrumentos internacionales de los derechos humanos aplicables debe resaltarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana de los Derechos Humanos, los cuales establecen en sus artículos 25 y 23, respectivamente, que todas las personas ciudadanas gozarán, sin distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidas y elegidos; votar y ser elegidas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las personas electoras, y tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, el segundo inciso del artículo citado de la Convención Americana de los Derechos Humanos, indica que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por una persona juzgadora competente, en proceso penal.

El artículo 1, párrafo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entiende por “discriminación racial” a 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 párrafo 4 del mismo ordenamiento señala que:

“las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación”.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), la referida Convención Internacional señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar en los

términos de dicha convención, se encuentra el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegida o elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

En la Opinión Consultiva OC-18/13, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos y de conformidad con el principio de la aplicación de la norma que mejor proteja a la persona humana; si bien dicha opinión consultiva se refiere a la condición jurídica y derechos de las personas migrantes indocumentadas, al tratarse de un grupo que, al igual que los pueblos y comunidades indígenas, ha sido históricamente discriminado, se considera aplicable al caso en el sentido de que corresponde al Estado mexicano adoptar las medidas especiales para revertir la situación de discriminación en que se encuentran, asegurar su progreso y garantizar el disfrute de sus derechos humanos.

En la Opinión Consultiva OC-22/16 del veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, solicitada por la República de Panamá a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con la Titularidad de Derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se estableció que en la medida en que el ejercicio de algunos de derechos de los miembros de las comunidades indígenas y tribales se realiza conjuntamente, la violación de dichos derechos tiene una dimensión colectiva y no puede circunscribirse a una afectación individual. En ese sentido, las afectaciones aludidas acarrearán entonces consecuencias para todos los miembros de la comunidad y no únicamente para algunos determinados en una situación específica.

4. La LFPED, conforme a su artículo 1, párrafo 1, tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la CPEUM, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Conforme al párrafo 2, fracción VIII de ese mismo artículo, el INE en tanto organismo constitucional autónomo, en términos de la ley, como poder público federal, tiene la obligación, como bien lo establece el artículo 3, párrafo 1 de la propia LFPED, de adoptar las medidas que estén a su alcance, tanto por

separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la CPEUM, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

El artículo 1, fracción III de la LFPED establece como discriminación, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el **origen étnico** o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

El artículo 9, párrafo 1, fracción IX de la LFPED considera como discriminación el negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

De los Pueblos y Comunidades Indígenas

5. La CPEUM reconoce en su artículo 2º, párrafo primero, que México es una Nación 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.

Dicho artículo reconoce, entre los criterios para identificar a quiénes les aplican las disposiciones relativas a los pueblos indígenas, la conciencia de su identidad indígena.

Así también establece en su párrafo tercero 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.

Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 1, inciso b) señala que son considerados pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En este sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 9 señala que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer 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.

De igual manera, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el segundo párrafo de su artículo I menciona que la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica dicha 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.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado su preocupación por el “número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en México” y ha recomendado a México que “redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de la[s] mujer[es], en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la

administración pública, [para lo que podría ser útil] la implementación de medidas especiales o de acción afirmativa”.¹

El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.²

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (21018) observa con preocupación “la discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales”; por lo que exhorta al Estado parte a que “adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias de *iure* y de *facto* de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales;”³

Por su parte, el Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, resolvió entre otras consideraciones, alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política y condenar la violencia política.⁴

¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados Parte e conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales para México. 80º período de sesiones, 2012, párr. 16

² Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018. párr. 18.

³ Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018. párr. 33 b), párr. 34 b).

⁴ Recomendación del *Compromiso de Santiago*, enero 2020. párr. 12.

Una democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva.⁵

La pluriculturalidad reconocida en el artículo 2º de la CPEUM debe verse reflejada en el Congreso de la Unión, específicamente en la Cámara de Diputadas y Diputados ya que es el órgano de representación de la ciudadanía y en el sistema bicameral de organización parlamentaria en México, corresponde a la Cámara Baja la defensa de los intereses de la ciudadanía, y a la Cámara Alta, los intereses de las entidades federativas.⁶

Asimismo, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los pueblos indígenas deben participar en las decisiones que les afectan directamente, y por ello, su participación en los órganos cupulares de decisión resulta indispensable.

En un modelo democrático es necesario garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación por lo que es fundamental garantizar su participación efectiva en los procesos de decisión.⁷

De las atribuciones del INE

6. De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, párrafo primero de la CPEUM; 29, párrafo 1 y 31, párrafo 1, de la LGIPE, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado INE, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Como autoridad en la materia electoral, el INE es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño y el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

⁵ Iguanzo Isabel, *Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala*, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011, pág. 3.

⁶ Al respecto se puede ver, por ejemplo, Pedroza Susana, *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, págs. 45-53

⁷ Herrán, Eric “Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de políticas públicas”. Documento de trabajo E-11-2016, Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) 2006, pp. 75.

7. El artículo 30, párrafo 1, inciso h), de la LGIPE, establece como uno de los fines del Instituto, garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.
8. El artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE dispone que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto y que el desempeño de sus atribuciones se realice con perspectiva de género.
9. El artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LGIPE determina como atribución del Consejo General:

“Vigilar que las actividades de los Partidos Políticos Nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, así como los Lineamientos que emita el Consejo General para que los partidos políticos prevengan, atiendan y erradiquen la violencia política contra las mujeres debido a género, y vigilar que cumplan con las obligaciones a que están sujetos”.

10. El artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LGIPE establece como atribución del Consejo General dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones conferidas en dicho artículo y las demás señaladas en la referida Ley o en otra legislación aplicable.

De las obligaciones de los Partidos Políticos Nacionales

11. El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la CPEUM, en relación con el artículo 3, párrafo 1, de la LGPP, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden; que en la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo,

así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

12. El artículo 23, párrafo 1, inciso e), de la LGPP, en relación con el artículo 232, párrafo 1, de la LGIPE otorgan el derecho a los PPN para postular candidaturas a cargos de elección popular y solicitar su registro.

De la Acción Afirmativa Indígena

13. Con relación a la acción afirmativa para personas indígenas, la Sala Superior del TEPJF aprobó la tesis relevante XXIV/2018 bajo el rubro y contenido siguiente:

“ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.-*De la interpretación progresiva, teleológica y sistemática de los artículos 1°, 2° y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y al resolver el Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana; se advierte que las acciones afirmativas, como acción positiva, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. En ese sentido, las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un Proceso Electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.*

Sexta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-726/2017 y acumulados.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—14 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Rolando Villafuerte Castellanos y Josué Ambríz Nolasco. La Sala Superior en sesión pública celebrada el tres de agosto de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25.

Para el PEF 2017-2018, este Consejo General propuso que los PPN postularan a personas que se autorreconocieran como indígenas en doce (12) de los veintiocho (28) Distritos Federales que cuentan con 40% o más de población indígena. Esta medida constituyó una acción afirmativa en tanto que se consideró que brinda preferencia a las personas indígenas partiendo del nivel de subrepresentación existente y con el fin, constitucionalmente legítimo, de dar cumplimiento al artículo 2º, segundo párrafo y apartado B, de la Constitución Federal, que señalan que México es una Nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que todas las autoridades, para promover la igualdad de oportunidades de las personas de dicho grupo poblacional y eliminar cualquier práctica discriminatoria, deben determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades y así conseguir una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de esa población.

En concreto, se estimó que una forma idónea para lograr lo anterior era que, a través de los Distritos Indígenas ya identificados por el INE en el Acuerdo INE/CG59/2017 por el que se aprobó la demarcación territorial de los trescientos (300) Distritos Electorales Federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, se postularan a doce (12) personas que acreditaran su adscripción como indígenas y la postulación fuera de forma paritaria.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el expediente identificado como SUP-RAP-726/2017 y acumulados, perfeccionó la medida al ampliar a trece (13) los Distritos electorales en los que se debería implementar la acción afirmativa citada, fijando como base que la población indígena resultara mayor al 60%, con lo que los partidos políticos, en los siguientes Distritos electorales, tendrían que postular fórmulas de candidaturas integradas por personas pertenecientes a comunidades indígenas, lo que se muestra en la siguiente tabla:

Núm.	Entidad federativa	Distrito Electoral Federal	% de población indígena
1.	Chiapas	1	74.19%
2.	Chiapas	2	75.31%
3.	Chiapas	3	84.24%
4.	Chiapas	5	73.68%
5.	Chiapas	11	61.13%

Núm.	Entidad federativa	Distrito Electoral Federal	% de población indígena
6.	Guerrero	5	75.41%
7.	Hidalgo	1	72.34%
8.	Oaxaca	2	63.81%
9.	Oaxaca	4	60.42%
10.	San Luis Potosí	7	72.57%
11.	Veracruz	2	70.7%
12.	Yucatán	1	79.04%
13.	Yucatán	5	83.72%

La medida implementada permitió asegurar que, como piso mínimo, trece (13) personas de origen indígena accedieran a diputaciones federales, de las cuales diez (10) fueron hombres y sólo tres (3) mujeres indígenas.

Así, la acción afirmativa implementada por este Instituto, ratificada y ampliada por el TEPJF, dejó como tarea pendiente el reforzar sus características a fin de garantizar el derecho de las mujeres indígenas al acceso a una representación política, máxime que se trata de personas que se ubican en una doble categoría sospechosa o aspecto de exclusión o vulnerabilidad por tratarse de mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

En ese escenario, aun cuando la implementación de la acción afirmativa para el PEF 2017-2018 fue positiva en cuanto a que logró elevar la representación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios y comunidades indígenas en la Legislatura LXIV para el período 2018-2021 al lograr trece (13) diputaciones indígenas, lo que representa el 46.43% de los veintiocho (28) Distritos indígenas, tal porcentaje distó de lograr el estándar mínimo de representación política indígena que debe ser correlativo al porcentaje de 21.5% de población que así se autorreconocía conforme a la información con que se contaba en ese periodo⁸.

Teniendo como base los datos antes descritos, el criterio establecido por la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, se consideró el piso mínimo que debía regir también para el PEF 2020-2021. No obstante, dado que los resultados anteriores evidenciaban que aún con la acción afirmativa implementada en el PEF 2017-2018 no se había podido revertir esta tendencia ni garantizar la representatividad de las comunidades indígenas, particularmente de las mujeres en la Cámara de Diputadas y Diputados del

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Intercensal 2015.

Congreso de la Unión, sede de la representación nacional, esta autoridad consideró necesario realizar acciones complementarias para lograr ese objetivo.

Es por lo anterior, que este Consejo General mediante Acuerdo INE/CG572/2020, consideró indispensable incrementar de trece a veintiuno el número de Distritos en que los partidos políticos o coaliciones debían postular personas que acreditaran la adscripción como indígenas de los veintiocho Distritos con 40% o más de población indígena, debiendo postular al menos once mujeres.

Asimismo, dado que la información disponible evidencia que en cada circunscripción plurinominal residen personas de origen indígena en mayor o menor proporción, que todas ellas deben ser representadas y que para lograr esa representación no basta que en los Distritos indígenas se postule y elijan personas de ese origen, surgió la necesidad de una acción afirmativa para que en cada circunscripción electoral se postularan personas indígenas.

En ese sentido, de conformidad con la información que arrojó la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, respecto de la población que acredita la adscripción como indígena, justificó que esta autoridad adoptara una acción afirmativa consistente en que los PPN postularan en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional nueve personas indígenas en proporción a la población indígena y el número de Distritos electorales indígenas de cada una de ellas a fin de propiciar su mayor participación y representación política, de las cuales al menos una fórmula debía ubicarse en los primeros diez lugares de cada lista.

Al respecto, en el apartado 5.4.2. de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-RAP-121/2020, se estableció lo siguiente:

(...) De ahí que, en inicio, sea conforme a Derecho que la responsable haya establecido como base mínima para garantizar el acceso y desempeño a los cargos legislativos de elección popular a las comunidades y pueblos indígenas que históricamente han sido segregados en ese rubro, un incremento en el número de cargos reservados para tal efecto, así como la inclusión de dicha medida en los cargos de representación popular, dado que se parte de la dinámica de que este tipo de medidas debe ser progresiva, lo que implica que debe ir en ascenso hasta alcanzar las condiciones jurídicas y fácticas que las hagan innecesarias.

Además, con ella se podría garantizar una ocupación cameral de por lo menos treinta curules con legisladoras y legisladores de extracción indígena, electos por

ambos principios, lo que, en buena medida, se apega a los Lineamientos definidos jurisdiccionalmente por esta Sala Superior, los que si bien no son de cumplimiento obligatorio, si constituyen un parámetro de validez del acuerdo impugnado, el cual toma como base ciertos elementos, pero potencia e incrementa progresivamente otros aspectos, a fin de reducir la brecha de subrepresentación político-legislativa de los pueblos y comunidades indígenas. En ese estado de cosas, esta Sala Superior considera que la acción diseñada por el responsable es en sí misma progresiva, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, es congruente con los cánones que definen el respeto al derecho de igualdad y no discriminación por motivos raciales y de género, además de que, contrario a lo que sostiene el recurrente, los razonamientos expresados por el CGINE para dar sustento a su decisión son razonables y objetivos, aun cuando estén basados en un criterio poblacional orientado por las mismas cifras estadísticas utilizadas en el PEF 2017-2018, pues como él mismo impugnante lo señala, no existe ningún instrumento actualizado que permita tomar otro tipo de decisiones.

Además, la medida cuestionada es congruente con el principio pro persona en cuanto que la responsable tomó una decisión progresiva a partir de la información existente, ya que si hubiera reiterado la misma medida que hace tres años, o bien —como el propio impugnante lo asume—, hubiere esperado a contar con información más actualizada para tomar la decisión sobre la medida de equilibrio, como lo es el censo poblacional dos mil veinte del INEGI, equivaldría a tomar una decisión regresiva, lo que de suyo transgrediría los derechos fundamentales de las personas que conforman la comunidad indígena de nuestro país, en la medida que esa determinación fomentaría la consecución de acciones tendentes a sustentar el trato diferenciado que se pretende erradicar.”

De lo anterior, se desprende que la Sala Superior del TEPJF consideró conforme a derecho la acción afirmativa indígena aprobada por este Consejo General tanto para el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional; sin embargo, en relación con el número de Distritos en que aplicaría dicha acción afirmativa, señaló que la medida adoptada permitía la existencia de escenarios de participación de personas indígenas y no indígenas en un mismo Distrito, existiendo la posibilidad de que, ante la pluralidad de partidos políticos participantes, no ganaran personas correspondientes a tales pueblos o comunidades, con lo que la medida perdería su efectividad y sus efectos serían limitados. Debido a ello, ordenó a este Consejo General especificar claramente en cuáles de los veintiún Distritos los partidos políticos y coaliciones debían postular fórmulas integradas por personas indígenas.

En ese sentido, para acatar lo ordenado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia citada, el Consejo General, mediante Acuerdo INE/CG18/2021,

aprobado el quince de enero de dos mil veintiuno, determinó los veintiún Distritos en que los PPN y las coaliciones debían postular personas indígenas partiendo de la información con la que se contaba en ese momento, la cual correspondía al Acuerdo INE/CG59/2017 por el que este Consejo General aprobó la demarcación territorial de los 300 Distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales.

Así, conforme a un criterio poblacional, los actuales 28 Distritos con 40% o más de población indígena, fueron ordenados de mayor a menor porcentaje de ésta, resultando que los 21 Distritos con mayor población indígena y en los que los partidos políticos debían postular candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa mediante la acción afirmativa indígena, fueron los siguientes:

#	Entidad	Distrito	% población indígena
1	CHIAPAS	3	84.24
2	YUCATÁN	5	83.72
3	YUCATÁN	1	79.04
4	GUERRERO	5	75.41
5	CHIAPAS	2	75.31
6	CHIAPAS	1	74.19
7	CHIAPAS	5	73.68
8	SAN LUÍS POTOSÍ	7	72.57
9	HIDALGO	1	72.34
10	VERACRUZ	2	70.7
11	OAXACA	2	63.81
12	CHIAPAS	11	61.13
13	OAXACA	4	60.42
14	OAXACA	6	59.98
15	OAXACA	7	58.12
16	VERACRUZ	18	51.9
17	GUERRERO	6	51.53
18	PUEBLA	2	50.66
19	YUCATÁN	2	47.3
20	PUEBLA	4	46.8
21	OAXACA	9	44.85

Dicho criterio tuvo sustento en lo establecido en el apartado 5.4.2 de la multicitada sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en la que se estableció:

“En ese sentido, esta Sala Superior ha reconocido que si bien existen demarcaciones con población mayoritariamente indígena, también lo es que existen otras en que la población indígena es minoritaria, pero finalmente existente, lo que por el solo hecho de carecer de un aspecto poblacional, no se sigue que deban carecer de representación política, pues al igual que toda la ciudadanía, cuentan con la posibilidad de postularse para todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, a pesar de la existencia natural de regímenes de gobierno diferenciados, en función de los distintos contextos normativos y fácticos, pues no debe perderse de vista que la normativa constitucional tiene como uno de sus objetivos eliminar las condiciones de vulnerabilidad en que históricamente han vivido los pueblos y comunidades indígenas, para acceder de manera igualitaria a los derechos que les garantizan su participación política en la vida pública.

Esto, toda vez que la igualdad real o material y, particularmente, la igualdad sustantiva de oportunidades en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas es un mandato expreso del artículo 2, Apartado B, de la CPEUM. Por ello, en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la CPEUM, se tiene que es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria.

También en esta parte cobra aplicación lo referido por Gerardo Durango Álvarez en relación con que la construcción de las políticas públicas inclusivas, dirigidas a lograr una mayor y eficaz participación política de los grupos socialmente excluidos de la esfera política, son fundamentales en un Estado democrático de derecho, tal como sucede con las acciones vinculadas con los grupos indígenas, afros, jóvenes y mujeres, lo que sin duda amplía el espectro de la democracia participativa, en la medida que abre la deliberación de dichas porciones poblacionales subrepresentados políticamente.”

Aunado a lo anterior, se enfatizó que los 21 Distritos señalados constituían un piso mínimo quedando los partidos políticos o coaliciones en libertad para que, conforme con su propia autoorganización, de ser el caso, pudieran postular más candidaturas indígenas a cargos de elección popular, en específico a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional, a fin de favorecer la progresividad y optimización del ejercicio del derecho a la representación política de las personas pertenecientes a pueblos originarios y comunidades indígenas.

En relación con lo expuesto, mediante Acuerdo INE/CG160/2021, este Consejo General estableció que toda vez que conforme a lo establecido en el artículo 59 de la CPEUM las y los Diputados podrán ser reelectos hasta por cuatro períodos consecutivos, en el caso de las personas que fueron electas como Diputadas o Diputados en alguno de los 8 Distritos indígenas en que en el PEF 2017-2018 no fue obligatorio postular personas de esa adscripción,

podieron postularse para reelegirse por ese mismo Distrito aun cuando en ese momento no se hubiesen acreditado como indígenas.

Lo anterior, puesto que este Consejo General consideró que el hecho de que hayan obtenido la mayoría relativa en dichos Distritos, tomando en cuenta que se trata de demarcaciones electorales que están conformadas por más del 40% de población indígena, supone implícitamente un reconocimiento por parte de las personas indígenas que integran el Distrito y, por ende, un vínculo efectivo con la comunidad. En ese sentido, a fin de armonizar el bloque constitucional de derechos humanos, se consideró que el derecho a participar para integrar la representación nacional puede incluir a dichas personas representantes populares a partir del apoyo que obtuvieron en la elección de dos mil dieciocho, así como que el pasado PEF podía determinar mediante el voto libre su reconocimiento por parte de un porcentaje determinante de la población indígena que integra el Distrito.

Asimismo, en concordancia con lo establecido en el artículo 3, párrafo 5 de la LGPP, esta autoridad proporcionó a cada partido político la lista de los veintiún Distritos indígenas ordenados de menor a mayor votación obtenida en el PEF 2017-2018, a efecto de que fueran divididos equitativamente en tres bloques de competitividad y en ellos se postularan al menos once mujeres distribuidas en forma paritaria, conforme a lo establecido en el Acuerdo INE/CG572/2020.

Finalmente, la acción afirmativa adoptada en el pasado PEF 2020-2021, permitió lograr que llegaran a la Cámara de Diputadas y Diputados un total de treinta y seis (36) personas postuladas a través de la acción afirmativa indígena, veintiuno (21) por el principio de mayoría relativa y quince (15) por el principio de representación proporcional, de las cuales veintidós (22) son mujeres y catorce (14) hombres, lo que representa el siete punto dos por ciento (7.2%) de la integración total de dicho órgano legislativo y representó un incremento del 176.92% respecto de la anterior legislatura.

No obstante, la postulación de candidaturas indígenas, así como la acreditación de la autoadscripción calificada fue una cuestión que desde la sesión especial del registro de candidaturas tuvo numerosas incidencias que se vieron plasmadas en los diversos acuerdos del Consejo General y que de forma recurrente fueron del conocimiento del TEPJF, lo que lleva precisamente a la materia principal del presente Acuerdo como se describe en las consideraciones subsecuentes.

De la acreditación de la autoadscripción indígena calificada

14. En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-726/2017 y acumulados, de catorce de diciembre de dos mil diecisiete, la Sala Superior del TEPJF, determinó que para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos políticos sean representativas de la comunidad indígena, no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción, sino que al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar el cumplimiento de la medida; esto es, se está en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Bajo esas premisas, para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la CPEUM, que funda la adscripción de la calidad de indígena, y a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que además de la declaración respectiva, los PPN y coaliciones acrediten el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad. De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, los PPN y coaliciones postulantes, deben acreditar el vínculo de la persona candidata con la comunidad del Distrito o la circunscripción por la que se pretende postular.

En ese aspecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos políticos fueran representativas de la comunidad indígena, no bastó con que se presentara la sola manifestación de autoadscripción, sino que, al momento del registro, era necesario que los partidos políticos o en su caso coaliciones, acreditaran si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar el cumplimiento de la medida; esto es, debió acreditarse una autoadscripción calificada con los medios de prueba idóneos para ello.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF aprobó la tesis relevante IV/2019 del rubro y contenido siguiente:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.- Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la **acción afirmativa**, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas **indígenas**, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población **indígena**, en términos del sistema normativo interno correspondiente.

Sexta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-726/2017 y acumulados.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—14 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: José Francisco Castellanos Madrazo, Rolando Villafuerte Castellanos y Josué Ambriz Nolasco.

Recurso de reconsideración. SUP-REC-876/2018 y acumulados.—Recurrentes: Humberto Pedrero Moreno y otros.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.—19 de agosto de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Indalfer Infante Gonzales.—Secretarios: Magali González Guillén, Jorge Armando Mejía Gómez, Héctor Daniel García Figueroa, Roselia Bustillo Marín y Pedro Bautista Martínez.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.
Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 33 y 34.

En el Acuerdo INE/CG572/2020, se estableció que el vínculo efectivo puede tener lugar a partir de la pertenencia y conocimiento de la persona ciudadana indígena que pretenda ser postulada por los partidos políticos o coaliciones, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como ya se dijo, se debía acreditar por los partidos políticos o coaliciones al momento del registro de las candidaturas, con las constancias que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

- ✓ Ser originaria/o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.

- ✓ Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- ✓ Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- ✓ Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada la persona.

Lo anterior, a fin de garantizar que las personas ciudadanas en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidaturas indígenas, garantizando que las personas electas representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se debió asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resultaran de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como podían ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, de acuerdo con lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena.

Aunado a lo anterior, en el referido Acuerdo se estableció que la o el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital respectiva, o la persona que éste designara, debía corroborar la autenticidad del documento presentado, mediante diligencia de entrevista con la autoridad emisora, de la cual levantaría acta con todos los requisitos legales para que tuviera plena validez y la remitiría a la DEPPP dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la diligencia le hubiera sido requerida.

Este requisito además debía corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por la Vocalía Ejecutiva de la Junta Distrital correspondiente o por la DEPPP, respectivamente.

No obstante, en los pasados PEF pudo observarse que el cumplimiento a la acción afirmativa indígena no fue espontáneo, pues en algunos casos fue necesario formular requerimientos e inclusive amonestar a los partidos políticos y coaliciones para conducir al cumplimiento.

Asimismo, entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF dictó diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. En dichas sentencias, el TEPJF dictó diversos criterios orientadores en relación con las constancias para acreditar la autoadscripción calificada.

De las sentencias dictadas por el TEPJF en relación con las candidaturas postuladas mediante la acción afirmativa indígena

15. Como se mencionó en el apartado de antecedentes de este Acuerdo, entre el dieciséis de abril y el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el TEPJF dictó diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. En resumen, de los 9 casos judiciales antes invocados, se identifican las siguientes situaciones:
 - a) La falta de documentos para acreditar la personalidad de la autoridad que extiende la constancia y establecer la vinculación de la persona postulada con la comunidad.⁹

⁹ Cfr. Sentencias SX-JDC-568/2021 de fecha 16 de abril de 2021, SX-JDC-579/2021, SX-JDC-601/2021, SX-JDC-602/2021 de fecha 23 de abril de 2021, de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- b) La falta de acreditación de la personería o bien de que fuese una autoridad electa conforme a los sistemas normativos de la autoridad.¹⁰
- c) La autoridad que expidió la constancia no tiene atribuciones para acreditar autoadscripción indígena, y en consecuencia, los documentos presentados no acreditan el vínculo comunitario 11
- d) La autoridad que expidió la constancia manifestó no reconocer los documentos que le fueron presentados al realizar las visitas de verificación. 12.

A) Del estudio respecto a la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el PEF 2020-2021

16. En la razón SEXTA, apartado 9 de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados se estableció:

“Por ello, esta Sala Superior considera necesario que, una vez finalizado el actual Proceso Electoral, el INE realice estudios y análisis a través de los cuales pueda determinar con datos fácticos y objetivos la eficacia de las acciones afirmativas. Resulta indispensable que la autoridad evalúe los alcances de las acciones afirmativas y el cumplimiento de los objetivos determinados mediante una metodología adecuada, a través de estudios segmentados y siempre bajo el criterio de transversalidad. Ello, a fin de determinar si es necesario realizar correcciones ante nuevos escenarios de discriminación, exclusión o necesidad de inclusión.

Por tanto, el INE debe verificar si las acciones implementadas están logrando sus objetivos e informar de esto al Congreso de la Unión, a fin de que determine las acciones afirmativas que puedan incluirse en la legislación, a efecto de implementar las que efectivamente estén aminorando los problemas sociales que generan la exclusión y discriminación hacia grupos en situación de desventaja.”

¹⁰ Cfr. Sentencia SX-JDC-590/2021 y acumulados de fecha 23 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ Cfr. Sentencia SX-JDC-633/2021 de fecha 30 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹² Cfr. Sentencia SUP-JDC-771/2021 de fecha 26 de mayo de 2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Sentencia SUP-JDC-614/202 de fecha 12 de mayo de 2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

17. En ese sentido, mediante Acuerdo INE/CG160/2021, aprobado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, este Consejo General consideró necesario que, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 70 del Reglamento Interior del Instituto, la Unidad Técnica de Igualdad de Género y no Discriminación llevara a cabo el estudio referido, y determinó que el mismo deberá presentarse a este órgano máximo de dirección dentro de los dieciocho meses siguientes a la conclusión del PEF 2020-2021, esto es a más tardar el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, por lo que dicho estudio se encuentra en desarrollo.

B) Del acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados

18. En la sentencia dictada el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, dentro del expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF resolvió lo siguiente:

*“PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración **SUP-REC1411/2021** y **SUP-REC-1412/2021** al diverso **SUP-REC-1410/2021**. Por tanto, agréguese copia certificada de los Puntos Resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.*

***SEGUNDO.** Se **revoca** el acuerdo reclamado en lo que fue materia de impugnación y en los términos precisados en el apartado de efectos.*

***TERCERO.** Se **revocan** las constancias de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, emitidas a favor de Oscar Daniel Martínez Terrazas y Raymundo Bolaños Azocar, candidatos propietario y suplente, respectivamente, propuestas por el PAN, y se dejan subsistentes las demás.*

***CUARTO.** Se ordena **expedir y entregar** las constancias de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a las ciudadanas Ana Laura Valenzuela Sánchez y Mariana Beatriz Sabanero Zarzuela, candidatas propietaria y suplente, del PAN, una vez que se analicen los requisitos de elegibilidad.*

***QUINTO.** Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.*

***SEXTO. Dese vista,** con copia certificada del presente expediente, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en los términos del fallo, para que inicie un procedimiento ordinario sancionador que corresponda.*

***SÉPTIMO.** Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para que emita los Lineamientos que ordena esta ejecutoria en el plazo correspondiente.”*

En el último párrafo de la razón décima de dicha sentencia, se determinó lo siguiente:

*“DÉCIMA. Efectos.
(...)”*

A partir de lo detectado en este caso respecto de la posibilidad de que, incluso luego de la asignación persistan postulaciones que se ubican en acciones afirmativas sin contar con los elementos objetivos de la autoadscripción calificada, se le ordena al INE que, en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente sentencia, elabore Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla.”

19. El cinco de marzo de dos mil veintidós, dentro del incidente de prórroga para cumplimiento de sentencia, en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF determinó lo siguiente:

ÚNICO. Se concede al Instituto Nacional Electoral la prórroga solicitada, conforme a lo señalado en esta sentencia incidental.

Asimismo, en la parte final de la resolución aludida, la Sala Superior del TEPJF señaló lo siguiente:

*“Por tanto, para hacer efectivo el acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución general, así como garantizar el cumplimiento de la sentencia de mérito, se **considera procedente** la petición presentada por la autoridad incidentista, para que le sea otorgado una prórroga para dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia, por lo que el Consejo General deberá emitir los Lineamientos **en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente Resolución.***

Se considera que dicha prórroga es pertinente al ser un plazo idéntico al que se le otorgó en la sentencia principal, sin que pase inadvertido que el propio Instituto fijó uno para el diverso estudio relativo a la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas en el pasado Proceso Electoral, el cual finalizará hasta el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés; sin embargo, el cumplimiento de la sentencia no puede estar supeditado a los plazos que fija la propia autoridad vinculada ni al cumplimiento de la diversa sentencia del SUP-RAP-21/2021, al tratarse de ejecutorias independientes, de ahí que el estudio que realizará, si bien coadyuvará a los Lineamientos, lo cierto es que tampoco resulta indispensable para dar cumplimiento a la presente sentencia.

Adicionalmente, de las gestiones emprendidas por el Instituto Nacional Electoral es posible advertir la vocación de la referida autoridad para llevar a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada con las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas a efecto que garantizar su participación en la construcción de los Lineamientos.

Por tanto, esta Sala Superior estima que se debe otorgar la prórroga solicitada por el Instituto Nacional Electoral, toda vez que los referidos Lineamientos deben

contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares internacionales en la materia y lograr la mayor eficacia de la referida acción afirmativa.”

20. En la sentencia SUP-REC-1410/2021 emitida el veintiocho de agosto de dos mil veintiuno, la Sala Superior del TEPJF determinó que la acción afirmativa para personas indígenas resulta equiparable a un requisito de elegibilidad y ordenó al INE que, “en un plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a la legal notificación de la presente sentencia, elabore Lineamientos que permitan verificar de manera certera el cumplimiento de la autoadscripción calificada, a efecto de que desde el momento del registro se cuente con elementos objetivos e idóneos que permitan acreditarla”.
21. Sin embargo, ante la falta de insumos que favorecieran la elaboración de los citados Lineamientos, se promovió un incidente de prórroga para cumplimiento de sentencia, misma que fue concedida por la Sala Superior en el expediente resuelto el cinco de marzo de dos mil veintidós, en el que se establece un plazo de seis meses y se indica que en la elaboración de los Lineamientos se debe contar con la participación plena de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los estándares internacionales en la materia.
22. En tal sentido, lo procedente es aprobar una consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada, por las razones que a continuación se indican.

De la consulta previa, libre e informada

A) Definición de Consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas en los instrumentos normativos internacionales, nacionales y jurisprudencia del TEPJF.

23. El artículo 6, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece que 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.

24. Por su parte, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el artículo XXIII numeral 2 de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen 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.
25. En materia de legislación nacional, el artículo 2º de la CPEUM, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y refiere a la obligación gubernamental de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

El artículo 2 de la Ley del INPI, establece que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas 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 CPEUM y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

En el mismo sentido, el artículo 4, fracción XXIII, de la referida Ley, establece que el INPI 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. Asimismo, la fracción XXXIII del referido artículo, señala entre las atribuciones y funciones del INPI el “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”.

En ese orden de ideas, el artículo 7, de la Ley del INPI, establece que:

“Artículo 7. En el ejercicio de sus atribuciones y facultades, el Instituto 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.

Para estos efectos, se reconoce a la Asamblea General Comunitaria como la máxima autoridad en la toma de decisiones; así como a las autoridades e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades, elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos.

El artículo 14 de la LGDLPI establece que:

“Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo 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.”

Asimismo, el TEPJF en relación con la consulta previa emitió la jurisprudencia 37/2015 bajo el rubro y contenido siguiente:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.- De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad

interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-9167/2011.—Actores: Rosalva Durán Campos y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.—2 de noviembre de 2011.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1740/2012.—Actor: Bruno Plácido Valerio.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.—13 de marzo de 2013.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar, Fernando Ramírez Barrios y Emilio Zacarías Gálvez.
Recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-RAP-677/2015 y acumulados.—Actores: MORENA y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—23 de octubre de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Ausente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Alejandro Ponce de León Prieto.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de octubre de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

26. También, es de resaltar que los parámetros adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del veintisiete de junio de dos mil doce, en relación con el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sobre las consultas que se pretendan aplicar a las y los miembros de pueblos indígenas, se basan en lo siguiente:
- a) El carácter previo, pues se tomarán en cuenta en las primeras etapas del proyecto a realizar;
 - b) La buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.
 - c) Lo adecuado y accesible de la consulta, pues los proyectos estarán encaminados a todas las especificidades de los pueblos, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas;
 - d) La consulta será informada, 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

27. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció en el caso de la Organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) vs. Nicaragua, en la Sentencia del veintitrés de junio de dos mil cinco 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 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 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.

B) Características de las Consultas a pueblos indígenas

28. En la acción de inconstitucionalidad **81/2018** dictada por la SCJN el veinte de abril de dos mil veinte, en contra del Decreto número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y el Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, dentro del numeral 2. *Análisis sobre la consulta indígena*, del apartado VII. ESTUDIO DE FONDO, en relación con los pueblos y comunidades afroamericanos señala:

142. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 34 sobre Discriminación racial contra afrodescendientes destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:

“4. [...]:

- a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;
- b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;

- c) *El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;*
 - d) ***El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales”.*** (Énfasis añadido).
143. *En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a pueblos tribales, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos “cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbre o tradiciones o por una legislación especial.”⁹⁴*
144. *La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:⁹⁵*
1. *Estilos tradicionales de vida.*
 2. *Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.*
 3. *Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.*
145. *Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.⁹⁶*
146. *Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.⁹⁷*
147. *Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.*

⁹⁴ Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) **a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;**

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

⁹⁵ La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

⁹⁶ Consultado en: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afrodescendientes*. Colección *Legistar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Pág. 87. Citando a su vez: OIT, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica*. Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (pro 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, p. 9.

⁹⁷ Corte IDH, Caso *Pueblos Kalifña y Lokono vs. Surinam*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, de 25 de noviembre de 2015. Párr. 100

⁹⁸ Corte IDH, Caso del *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 79 a 86.

29. En la acción de inconstitucionalidad 127/2019 dictada por la SCJN el trece de octubre de dos mil veinte, en contra del Decreto número 209 que reformó diversas disposiciones de la Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo dentro del tema *Falta de consulta indígena* del apartado VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS, se establecen las características de la Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que a la letra dice:

42. *Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.*
Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019¹⁸ y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019¹⁹.
43. *Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:*
a) La consulta debe ser previa. *Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.*
b) La consulta debe ser culturalmente adecuada. *El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.*
c) La consulta informada. *Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.*
d) La consulta debe ser de buena fe, *con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.*

¹⁸ Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Leto de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁹ Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó por mayoría de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Leto de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

30. Aunado a lo anterior, conforme a lo establecido en la recomendación general 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las características de la consulta a los pueblos indígenas son las siguientes:

Previa: debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o administrativa y a la ejecución del proyecto o actividad.

Libre: no deben existir interferencias externas, debe estar exenta de coerción, intimidación o manipulación;

Informada: se debe proporcionar a las comunidades susceptibles de ser afectadas información completa, comprensible, veraz y suficiente que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades.

De buena fe: exige ausencia de cualquier tipo de coerción, intimidación, hostigamiento, amenaza o tensión o desintegración social entre los sujetos de la consulta, para establecer un diálogo entre las partes, basado en principios de confianza y respeto mutuos y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas.

Culturalmente adecuada: utilizar los procedimientos apropiados, siendo éstos los que usan los pueblos para debatir sus propios asuntos, como las asambleas o consejos y de las instituciones representativas de cada pueblo indígena. Se debe tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres.

Pertinencia cultural: el diálogo intercultural, implica la observancia del principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso; por ejemplo, el Estado no podrá ejercer presión sobre el pueblo involucrado, mediante la imposición de restricciones temporales.

En ese orden de ideas el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos

Indígenas y Tribales en Países Independientes” establece que para llevar a cabo la consulta se requiere la participación de cuatro figuras:

- a) Autoridad responsable
- b) Órgano garante
- c) Órgano técnico
- d) Comité técnico asesor de la consulta.

A los cuales les corresponde gestionar de manera enunciativa, la provisiones logísticas, la contratación de traductores, entre otras, al órgano responsable; la capacitación y sensibilización al órgano técnico; la aportación del conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva, análisis especializado de caso, al proceso de consulta a cargo del Comité técnico asesor que servirá para la planeación, diseño, operación y seguimiento de la consulta, integrado de manera tripartita por instituciones, académicos y organizaciones. Y a un órgano garante que dará fe de la legalidad de los procedimientos y actúe como un mediador para nivelar las asimetrías que se puedan presentar entre las partes.

Así el proceso de consulta, en términos del “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, independientemente de la metodología que utilice, deberá considerar una fase de acuerdos previos, que se desarrollan en el protocolo inicial, tales como:

- I. Identificación de los actores que participarán en el proceso;
- II. La materia sobre la cual se realizará la consulta;
- III. El objetivo o finalidad que se pretende alcanzar en la consulta;
- IV. Tipo de consulta y procedimientos que se pondrán en marcha;
- V. El programa de trabajo y calendario;
- VI. El presupuesto y financiamiento;
- VII. Compromisos de las partes.

Asimismo, dicha consulta habrá de contar con al menos cuatro etapas:

- 1) Un periodo en donde se le brinda información a los consultados;
- 2) Un periodo prudente para la deliberación de los pueblos, en el que analizan la información aportada;

- 3) Un periodo en donde se realizan las reuniones de consulta para llegar a acuerdos;
- 4) Un periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.

Aunado a lo anterior, los principios rectores de toda consulta deben ser los siguientes:

a) Libre determinación

Conforme a los artículos 3 de la DNUDPI y 2º 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 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 quienes integran 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 e individuales a través del derecho de consulta. En este sentido, la participación/negociación/diálogo con quienes integran los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y la sociedad, es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento.

La particularidad cultural e histórica de los pueblos y personas 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, en lo individual o de forma colectiva, 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) Transparencia

Todos los actos, documentos e información generada en el Proceso de Consulta serán de libre acceso para la ciudadanía en general, y especialmente a los miembros de los pueblos y las comunidades indígenas.

C) Experiencia Institucional

31. A ese respecto, en el Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas en materia de Distritación Electoral se establecieron las siguientes figuras:

“II. Autoridad responsable

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

III. Órgano Técnico

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

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

IV. Órgano Garante

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

V. Acompañamiento del Poder Legislativo

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

VI. Órgano coadyuvante

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

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

c) Realizará la propuesta de los intérpretes de las diferentes lenguas para que participen en las reuniones informativas y consultivas distritales que se realizarán durante el proceso de consulta.

VII. Observadores

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

D) Del contenido del Protocolo

- 32.** Esta autoridad se encuentra consciente de la obligación y necesidad de formular una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que contribuya a la emisión de los Lineamientos mandados por el TEPJF.

En ese sentido, se propone la aprobación del Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas en Materia de Autoadscripción Calificada en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, en el cual se define que la Consulta tendrá por objeto recibir las opiniones, propuestas y planteamientos sobre la forma en que se deberá acreditar la autoadscripción calificada para la postulación de candidaturas al amparo de una acción afirmativa.

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

- 1. Materia de la Consulta.** Se prevé que serán materia del proceso de Consulta, los criterios para acreditar la autoadscripción para fines electorales.
- 2. Identificación de los actores de la Consulta.**
 - A. Los sujetos consultados serán las personas, pueblos y comunidades indígenas del país, y
 - B. Los órganos encargados de la misma serán:
 - 1) **La autoridad responsable:** el INE, a través de la DEPPP, bajo la supervisión y acompañamiento de la CPPP;
 - 2) **El órgano garante** será una institución académica pública de nivel superior que se asegurará de que la consulta indígena se realice con apego a la normatividad que regula estos ejercicios;

3) **El órgano técnico asesor** durante las diferentes etapas se integrará por personas que designe el INPI;

4) **El órgano coadyuvante** será el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas;

5) **Los Observadores** durante todo el proceso de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, serán 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, así como de los Congresos de las Entidades Federativas, de igual manera las organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones académicas y de investigación relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas acreditadas por el INPI y el INE.

También se contará con el acompañamiento de los Partidos Políticos Nacionales a través de las y los representantes que acredite la representación ante el Consejo General, conforme a los plazos y procedimientos que se determinen en la convocatoria respectiva.

3. Etapas del proceso de la Consulta. El proceso de la Consulta se realizará en las etapas siguientes:

- I. **Etapas de convocatoria.** En esta etapa el INE con el acompañamiento del INPI presentará la convocatoria a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas con base en el Protocolo aprobado por el CG y la difundirá por todos los medios a su alcance.
- II. **Etapas informativas.** En esta fase se proporcionará a las personas, las autoridades indígenas, tradicionales, comunitarias y representaciones indígenas consultadas el cuestionario y la información que se prepare, respecto de la autoadscripción y la autoadscripción calificada para Personas Indígenas, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las respuestas al cuestionario y las propuestas. En esta etapa, 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. Además, se promoverá que la

convocatoria y la información referida sea difundida por personas indígenas en sus propias comunidades y sus respectivas lenguas.

Serán las Vocalías Ejecutivas de las Juntas Locales del Instituto, quienes deberán acudir a los pueblos y comunidades indígenas de las cuales se tenga registro o conocimiento en la entidad que corresponda para promover y hacer del conocimiento de las mismas la convocatoria respectiva, así como el cuestionario mediante el cual se realizará la consulta.

- III. Etapa deliberativa.** Para el desahogo de esta etapa, las personas indígenas, comunidades y autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, responderán las preguntas del cuestionario, previa reflexión de la información brindada para construir sus decisiones respecto de la autoadscripción calificada para las personas indígenas.
- IV. Etapa consultiva.** En esta etapa se establecerá un diálogo entre el INE, a través de las JLE y JDE, y las personas indígenas y comunidades consultadas mediante reuniones consultivas estatales o en su caso, distritales, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la Consulta. En las mismas se elegirán representantes con la finalidad de que den puntual seguimiento a los acuerdos aprobados en las reuniones con lo cual se garantizaría el principio de participación, de buena fe, el deber de acomodo, el deber de adoptar decisiones razonadas, así como la transparencia.
- 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, que formarán parte de los Lineamientos que deberá aprobar el Consejo General del INE.

VI. Etapa de Conclusión y Dictamen, la que consistirá en la elaboración del anteproyecto de Acuerdo del Consejo General en el cual se presentará el resumen de las respuestas a los cuestionarios obtenidas en las asambleas consultivas y mediante el cual se emitirán los Lineamientos, mismo documento que se hará del conocimiento de las autoridades indígenas electas en las asambleas consultivas y se presentará a consideración de la CPPP, quien a su vez lo someterá a la consideración del Consejo General.

4. Sedes de las reuniones informativas y consultivas estatales o distritales. Se indica que, para llevar a cabo la Consulta, se propone la realización de las reuniones informativas consultivas estatales en las oficinas de los órganos desconcentrados del Instituto que se requieran para atender a las personas indígenas, los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa. Para ello, en ese apartado se señalan las lenguas indígenas de las personas intérpretes-traductoras 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-traductoras de lenguas indígenas, la traducción de los materiales, el financiamiento, así como, en caso de ser necesario, ajustes al Protocolo.

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, tomando en cuenta su convivencia y dimensión cultural, poblacional y territorial.

De igual manera, resulta procedente aprobar que la DEPPP determine los ajustes que, en su caso, sean necesarios realizar al Protocolo, para someterlos a la aprobación de la CPPP y en caso de considerarse sustanciales someterlos a la aprobación del Consejo General.

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.

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

Asimismo, la DEPPP deberá implementar un micrositio en la página del INE con la finalidad de hacer pública toda la documentación y las actividades realizadas con relación a la Consulta y la materia de esta.

El desarrollo de la consulta deberá concluirse a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a la aprobación del presente Acuerdo a efecto de dar cumplimiento al plazo ordenado por la Sala Superior del TEPJF.

No obstante, el plazo puede verse modificado atendiendo a la dinámica de la propia consulta, esto es, considerando las diversas etapas que debe comprender, así como la disponibilidad de tiempos de las autoridades indígenas para atender las asambleas que se convoquen por parte de esta autoridad, priorizando el mayor grado de participación de las comunidades indígenas en el desarrollo de la consulta.

33. Para la realización de la consulta materia del presente Acuerdo será necesaria la disposición de los recursos humanos y presupuestales del Instituto, de conformidad con lo que establezcan para tal fin la Junta General Ejecutiva, en conjunto con la Dirección Ejecutiva de Administración y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como con la opinión técnica del INPI y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
34. Debido a las consideraciones anteriores, con fundamento en las disposiciones señaladas, así como en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-140/2021 y acumulados, se somete a la consideración del Consejo General el presente Acuerdo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Arts. 1; 2; 4; 41, párrafo tercero, bases I y V, apartado A, párrafo primero; y 133
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Arts. 3, párrafo 1; 29, párrafo 1; 30, párrafo 1, inciso h); 31, párrafo 1; 35, párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos j) y jj); 232, párrafo 1; y 241
Ley General de Partidos Políticos
3, párrafo 5; y 23, párrafo 1, inciso e)
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Arts. 1, párrafos 1 y 2, fracción VIII; 3, párrafo 1; 9, párrafo 1, fracción IX; 15 bis, 15 séptimus, 15, octavus párrafos 1 y 2; y 15 novenus
Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
Arts. 2; 4, fracciones XXIII y XXXIII; y 7
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
Art. 14

ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba la realización de la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción para la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

SEGUNDO. Se aprueba el “Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”, de conformidad con el **Anexo** del presente Acuerdo, que forma parte integral del mismo.

TERCERO. Se designa a la DEPPP como responsable de la Consulta, bajo la supervisión y seguimiento de la CPPP, así como para, en coordinación con el INPI, presentar una propuesta de cuestionario y convocatoria para la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular, en la que

se establezcan las fechas para las distintas fases que la componen, mismos documentos que someterá a la aprobación de la CPPP y, ésta a su vez, del Consejo General.

CUARTO. Se instruye a los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral, a realizar, en el ámbito de su competencia, las actividades inherentes a los procesos del Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”.

QUINTO. Se instruye a las Direcciones Ejecutivas de Administración, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica; así como a la Coordinación Nacional de Comunicación Social, a la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No discriminación y a la Dirección Jurídica para que en sus áreas de competencia colaboren en la implementación de la Consulta en comento, así como para la celebración de los convenios respectivos con los órganos técnicos asesores y el órgano garante.

SEXTO. Se instruye a la Junta General Ejecutiva, con la opinión técnica del INPI y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a evaluar la disposición presupuestaria para afrontar las necesidades de recursos humanos, materiales y financieros para la realización de la “Consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción calificada en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

SÉPTIMO. Se aprueba que, de ser necesario realizar ajustes al “Protocolo para la Consulta Previa, Libre e Informada a las Personas Indígenas, Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular”, estos sean determinados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para someterlos a la aprobación de la CPPP y, en caso de considerarse sustanciales, someterlos a la aprobación del Consejo General.

OCTAVO. Infórmese dentro de las siguientes veinticuatro horas a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el proceso de

cumplimiento que se está dado a la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-1410/2021 y acumulados.

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

DÉCIMO. Publíquese el presente Acuerdo y su Anexo 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 de Prerrogativas y Partidos Políticos, con la finalidad de hacer pública toda la documentación y las actividades realizadas en materia de acciones afirmativas para las personas indígenas y autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 17 de mayo de 2022, por votación unánime de las y 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, 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, no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Ciro Murayama Rendón.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la consideración de la consulta a las personas indígenas, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por siete votos a favor de las y 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, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de las Consejeras Electorales, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez; no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Ciro Murayama Rendón.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a que del análisis y valoración de opiniones del resultado de los foros, se considere la opinión técnica de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del propio Instituto, por ocho votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, 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, y dos votos en contra de la Consejera y el Consejero Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctor Uuc-kib Espadas Ancona; no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Ciro Murayama Rendón.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a realizar en todo caso reuniones en los 28 distritos indígenas, por siete votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello; no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Ciro Murayama Rendón.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**