

Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral

Febrero de 2016

CONTENIDO

1	Los indígenas en México.....	3
2	La Distritación Electoral.....	5
3	Marco jurídico de las distritaciones electorales.....	7
4	Normatividad aplicable para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.....	12
5	Objetivo de la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.....	20
6	Participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	21
7	Participación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.....	22
8	Fases de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.....	23

1. Los indígenas en México

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

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

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población que se autoidentifica como indígena asciende a 15.7 millones y de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la población que vive en hogares cuyo jefe de familia es hablante de lengua indígena alcanza los 11.3 millones de personas. Esta última cifra incorpora a las personas hablantes de lengua indígena (6.9 millones) y a las personas que no hablan lengua indígena, pero que viven en hogares donde el jefe de familia habla alguna lengua indígena (4.4 millones).

La población indígena se ubica a lo largo y ancho del país. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla son los que reportan el mayor número de hablantes de lengua indígena. En estos cuatro estados se concentra un poco más de 50% del total de hablantes de lengua indígena.

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

Entre los derechos que se incluyen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran la no discriminación, la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades, el respeto de sus sistemas normativos, la conservación y protección de sus culturas, a su derecho a ser consultados, siempre que una acción administrativa o legislativa los afecte; esto implica, además, su derecho a la participación política, como es el caso de la distritación electoral.

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

Las formas de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas cuentan con diferentes tipos de instituciones representativas tradicionales y constitucionales como son las de los gobernadores y autoridades tradicionales, consejos supremos indígenas, presidentes municipales, representantes de pueblos indígenas en instituciones públicas federales y estatales, consejos consultivos, organizaciones culturales y políticas, diputados federales y locales, así como líderes sociales y políticos.

2. La Distritación Electoral

La distritación es el proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de los distritos electorales de un país. Los distritos electorales uninominales son aquellas áreas geográficas que se definen con la finalidad de distribuir de manera equilibrada a la población del país, de tal forma que se pueda elegir a los diputados de mayoría relativa.

La distritación es una labor periódica debido a que la población está en constante movimiento, lo cual genera modificaciones en el equilibrio demográfico entre los distritos. La mortalidad, la natalidad y la migración son las variables que explican la dinámica demográfica. Es por ello que, para el caso mexicano, la Constitución Política establece que la distritación debe realizarse tomando en consideración los datos del último censo de población por ser el instrumento oficial que consigna los cambios demográficos del país. Por tanto, cada vez que estuviesen disponibles los datos de un nuevo censo de población deberían de redefinirse los distritos electorales para dar cuenta de la dinámica demográfica y restaurar la equidad en la distribución de la población interdistrital.

La definición de los límites geográficos de los distritos electorales tiene como fin último el fortalecimiento de la representación política de la población pues a partir de los distritos se instrumentan las elecciones federales y locales de diputados de mayoría relativa. Cuando los distritos electorales uninominales presentan un equilibrio en la población que los conforman, cada diputado representa a un número similar de pobladores y con ello se preserva el valor del voto ciudadano.

Asimismo, el ámbito territorial distrital, con la población que le corresponde según el censo de población, define el área en donde los candidatos a diputados podrán realizar su campaña política con el fin de obtener las preferencias del electorado.

En México, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el responsable de elaborar y mantener actualizada la cartografía electoral del país y, por ende, los distritos electorales a nivel federal y de cada una de las entidades federativas.

Para hacer frente a este reto, el INE ha desarrollado una metodología que le permite generar criterios claros y objetivos y desarrollar modelos matemáticos que optimicen la combinación de las variables que intervienen en la conformación de un distrito electoral tales como las demográficas, las geográficas, las político-administrativas y las relacionadas con las comunidades indígenas.

Con la finalidad de contar con una mayor objetividad, certeza y validez en todos los trabajos de distritación, el Consejo General del INE instruyó, mediante Acuerdo INE/CG258/2014, la conformación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, conformado por especialistas, que han asesorado los trabajos de las diversas distritaciones locales realizadas durante 2015 y las que deberán realizarse a nivel local y federal a lo largo de 2016 y 2017 hasta que todo el país cuente con distritos electorales demográficamente equilibrados según el Censo de Población y Vivienda 2010.

Durante el año de 2015, el INE aprobó las distritaciones electorales locales de 15 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Todas ellas se construyeron con estricta observancia a los criterios técnicos y reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE, y en los tiempos establecidos en el Plan de Actividades aprobado por la Junta General Ejecutiva de la institución.

3. Marco jurídico de las distritaciones electorales

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

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

Esta norma fundamental, en su artículo tercero transitorio del decreto de reforma del 14 de agosto de 2001, determina que “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

Adicionalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su Artículo 32, numeral 1, inciso a, fracción II define como atribución del INE para los procesos electorales federales y locales “la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.”

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

De acuerdo con ley general antes mencionada, en su Artículo 54, incisos g) y h) la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) tiene dentro de sus atribuciones “formular con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales” y “mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral”.

Asimismo, según el artículo 214 numeral 2 de la citada ley, “el Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.”

El 20 de junio de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG48/2014, se pronunció sobre la demarcación geográfica en las entidades federativas con Proceso Electoral Local 2014-2015, en el sentido de que con base en los plazos que contempla la reforma constitucional y legal, no es posible realizar las actividades necesarias para efectuar cambios a su distritación actual.

Asimismo, en el punto Cuarto del Acuerdo referido en el párrafo que precede, dispuso que la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, iniciara los proyectos para la demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG258/2014 aprobó la creación del "Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación", como Instancia de Asesoría Técnico-Científica de este Instituto para el desarrollo de actividades o programas que le sean conferidas en materia de redistribución federal y local.

El Punto Segundo, inciso c) del Acuerdo referido en el párrafo anterior, señaló como atribución del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, analizar la propuesta de criterios a utilizarse en la realización de los estudios y proyectos para la delimitación territorial de los Distritos Electorales en las entidades federativas, que será sometida a la consideración de este Consejo General.

El 15 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG195/2015 aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos Procesos Electorales Locales, con base en el último censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2010. Los mencionados criterios son:

Equilibrio poblacional

Criterio 1

Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa en cuestión, se cumplirá lo dispuesto en la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal.

Regla operativa del criterio 1

Se cumplirá lo dispuesto en el texto de la Constitución Estatal respectiva y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, respecto al número de diputados de mayoría relativa, que se establezcan en el texto constitucional respectivo.

Criterio 2

Para determinar el número de habitantes que tendrá cada Distrito, se utilizarán los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la entidad federativa en cuestión y se dividirá a la población total de la entidad, entre el número de Distritos a conformar. El resultado de este cociente será la población media estatal.

Regla operativa del criterio 2

- a) La población media estatal se calculará de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Población media estatal} = \frac{\text{Población total estatal del Censo 2010}}{\text{Número de distritos a conformar}}$$

- b) Se procurará que la población de cada Distrito Electoral sea lo más cercana a la población media estatal.
- c) En este procedimiento, la aplicación de los criterios se realizará de acuerdo al orden de su enunciación, procurando la aplicación integral de los mismos.
- d) Se permitirá que la desviación poblacional de cada Distrito con respecto a la población media estatal, sea como máximo de $\pm 15\%$. Cualquier excepción a esta regla deberá ser justificada.

Distritos integrados con Municipios de población indígena.

Criterio 3

De acuerdo a la información provista y a la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuando sea factible, se conformarán los Distritos con Municipios que cuenten con 40% o más de población indígena.

Regla operativa del criterio 3

- a) De la información provista por la CDI, se identificarán los Municipios con 40% o más de población indígena.
- b) Los Municipios con 40% o más de población indígena que sean colindantes entre sí serán agrupados.
- c) Se sumará la población total de las agrupaciones de Municipios con 40% o más. En caso de que la suma de la población de la agrupación sea mayor a la población media estatal más de 15%, se dividirá la agrupación municipal para integrar Distritos dentro del margen permitido, procurando incorporar los Municipios con mayor proporción de población indígena.
- d) En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena.

Integridad municipal

Criterio 4

Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.

Regla operativa del criterio 4

- a) Para integrar los Distritos se utilizará la división municipal vigente de acuerdo al marco geo-electoral que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La unidad de agregación mínima será la sección electoral.
- b) Se identificarán aquellos Municipios cuya población sea suficiente para conformar uno o más Distritos enteros, respetando la desviación máxima poblacional de $\pm 15\%$ respecto a la población media estatal y privilegiando la menor desviación poblacional.
- c) Se agruparán Municipios vecinos para conformar Distritos, sin que se comprometa el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal, privilegiando aquellas agrupaciones que tengan la menor desviación poblacional.
- d) Se unirán Municipios que excedan el rango máximo de $\pm 15\%$ de desviación respecto a la población media estatal y que, agrupados con un sólo vecino, conformen un número entero de Distritos. En caso de existir varias posibilidades, se elegirá al Municipio vecino cuya población determine a la agrupación con la menor desviación poblacional.
- e) En los casos en que se deban integrar Distritos Electorales a partir de fracciones municipales, se procurará involucrar el menor número de fracciones.
- f) En el caso de alguna excepción, deberá ser justificada.

Compacidad

Criterio 5

En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, esto es, que los límites de los Distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Regla operativa del criterio 5

Se aplicará una fórmula matemática que optimice la compacidad geométrica de los Distritos a conformar.

Tiempos de traslado

Criterio 6

Se construirán Distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales y, de ser posible, comunidades de más de 2,500 habitantes.

Regla operativa del criterio 6

- a) Se tomarán en cuenta los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales, estimados a partir de la Red Nacional de Caminos provista por el INEGI.
- b) Se calculará un tiempo de traslado de corte por entidad. Dos Municipios se considerarán como no vecinos, si el tiempo de traslado entre ellos es mayor que el tiempo de corte.
- c) El inciso anterior, no operará en caso de que en la conformación del Distrito queden Municipios aislados.

Continuidad geográfica

Criterio 7

Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

Regla operativa del criterio 7

- a) Se identificarán las unidades geográficas (secciones y/o Municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación.
- b) Se agruparán territorialmente las unidades geográficas que presenten discontinuidad, salvo que dicho agrupamiento impida formar Distritos dentro del rango de desviación poblacional permisible.

Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Criterio 8

Sobre los escenarios propuestos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:

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

El 30 de abril de 2015, la Comisión del Registro Federal de Electores del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, en cumplimiento del Acuerdo INE/CG195/2015.

4. Normatividad aplicable para la consulta a pueblos y comunidades indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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

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

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

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

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

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las

constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

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

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

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

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

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

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

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. 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.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

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

TRANSITORIOS

[...]

"Artículo Tercero.- Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política."¹

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece:

"Artículo. 6º

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

¹ Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

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

- a) **Previa**, en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta.
- b) **Culturalmente adecuada**, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas.
- c) **Informada**, esto es, los procedimientos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas, exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues sólo a sabiendas de todas las consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto.
- d) **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.²

² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: SUP-RAP-677/2015 y acumulados, 23 de octubre de 2015.

El 4 de noviembre de 2015, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación notificó al INE la Jurisprudencia 37/2015 que a la letra dice:

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

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

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas establece lo siguiente:

“Artículo 2. La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

- I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;
- II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;
- III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;
- IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;
- VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;
- VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;
- VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;
- IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;
- X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;
- XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes;
- XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;
- XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;
- XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;
- XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;
- XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales..."

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas determina:

“Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma

validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

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

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

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

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

- a) Diseñar estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales, en coordinación con los tres órdenes de gobierno y los pueblos y comunidades indígenas. [...]
- d) Establecer la normatividad y formular programas para certificar y acreditar a técnicos, intérpretes, traductores y profesionales bilingües. Impulsar la formación de especialistas en la materia, que asimismo sean conocedores de la cultura de que se trate, vinculando sus actividades y programas de licenciatura, postgrado, así como diplomados y cursos de especialización, actualización y capacitación. [...]
- j) 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.

5. Objetivo de la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral

Con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y los criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE en materia de distritación y con la información que, para este fin, ofrezca la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se propone el objetivo siguiente:

Consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, su opinión sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los distritos electorales generados por la autoridad electoral, así como consultarles una propuesta inicial de cabeceras distritales.

6. Participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Para el desarrollo de la consulta en cada entidad federativa, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) apoyará al INE en las siguientes actividades:

- a) Coordinarse con la DERFE para la realización de reuniones preparatorias con funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la CDI para informarles los objetivos de la consulta, la metodología y los materiales informativos.
- b) Colaborar en la logística para la organización de la reunión informativa sobre la consulta indígena con la Presidencia, la Comisión de Honor, la Comisión Coordinadora del Consejo Consultivo y funcionarios de la dependencia.
- c) Sobre la lista de instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa que defina la DERFE, podrá sugerir adecuaciones a la par de otras instancias especializadas.
- d) Ofrecer los apoyos que se requieran para que se lleve a cabo la difusión de la consulta indígena a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de conformidad con los contenidos definidos por la DERFE.

7. Participación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) apoyará a la DERFE:

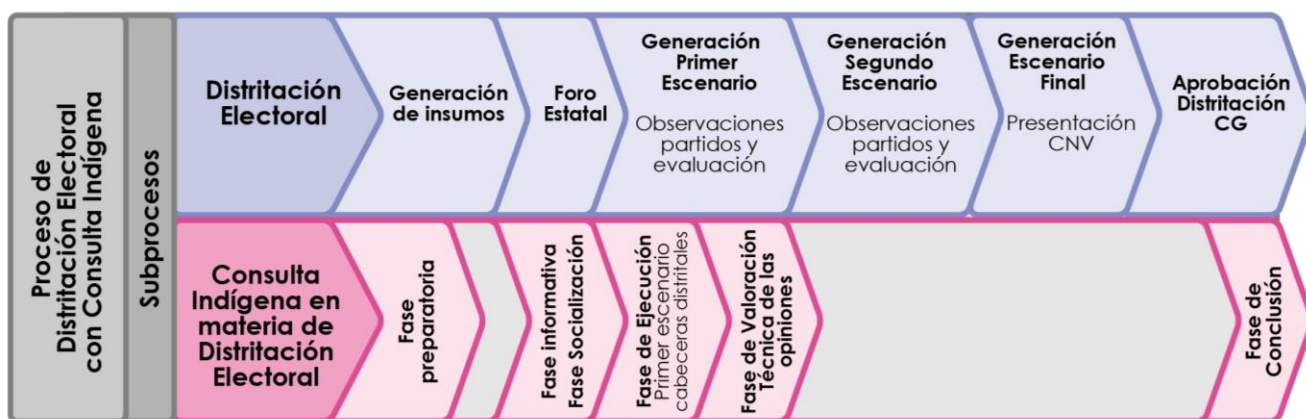
- a) En la traducción de los materiales informativos que se utilizarán en la difusión radiofónica de la consulta indígena en materia de distritación en sus diferentes lenguas.
- b) En la revisión de los textos de los materiales escritos en español y en lenguas indígenas, con la finalidad de lograr una mejor comunicación con los participantes, de acuerdo con su lengua y cultura.
- c) En la propuesta de los intérpretes de las diferentes lenguas para que participen en las Mesas informativas especializadas en el proceso de distritación que habrán de celebrarse en cada entidad federativa.

8. Fases de la Consulta Indígena en materia de distritación electoral

La Consulta indígena en materia de distritación electoral es una secuencia de actividades que tienen como fin recabar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas respecto de la delimitación de los distritos electorales de su entidad federativa propuesta por la autoridad electoral, en particular, sobre la forma como quedarían agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades y sobre la propuesta de cabecera distrital.

Durante el proceso de consulta, son dos los momentos más relevantes. El informativo y el de la consulta en sí. En el primero, a través de la radio, foros estatales, mesas informativas y requerimientos específicos, el INE ofrecerá a las instituciones indígenas representativas y a la población indígena, la información sobre el proceso de distritación, los escenarios de distritación generados y el proceso de consulta. En el segundo, el INE conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales.

DIAGRAMA DEL PROCESO DE DISTRITACIÓN ELECTORAL CON CONSULTA INDÍGENA



Las actividades de la Consulta indígena se agruparán, como mínimo, en seis fases y quedarán inscritas en el proceso de distritación de cada entidad federativa:

a) **Fase preparatoria:**

Esta fase tiene por objetivo que el INE informe a la CDI sobre el procedimiento que se seguirá para la consulta indígena y acordar los términos de la difusión de la misma a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, así como la logística de las reuniones en las que participarán las autoridades de las instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa.

- i. Comprende la realización de **reuniones de trabajo** con funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la CDI.
- ii. Esta etapa concluye hasta el momento en que se lleven a cabo el Foro Estatal de Distritación y la Mesa Informativa Especializada.

b) **Fase informativa:**

Esta fase tiene por finalidad que el INE ofrezca a la población indígena la mayor información posible sobre el proceso de distritación y la consulta indígena. Cuando se requiera, esta información se presentará tanto en español como en la o las lenguas indígenas que se hablen en cada entidad federativa.

- i. Iniciará con una **reunión de presentación** del proceso de distritación y de la consulta indígena por parte del INE a la Presidencia, a la Comisión de Honor y a la Comisión Coordinadora del Consejo Consultivo, así como a los funcionarios de la CDI.
- ii. Acto seguido, el INE informará a los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad federativa a través del **Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y mediante los tiempos de radio que corresponden al Estado que son administrados por el INE**, sobre el proceso de distritación y la realización del Foro Estatal de Distritación y la Mesa Informativa Especializada.
- iii. En cada entidad se realizará un **Foro Estatal** cuyo objetivo será que el INE presente el proyecto de distritación electoral. Al acto se invitará a las instituciones indígenas representativas de la entidad, los representantes de los partidos políticos, las autoridades estatales y municipales, diputados locales, las autoridades electorales locales y federales y al público en general.

- iv. Como parte del foro habrá una **Mesa Informativa Especializada** en el proceso de distritación y su relación con los pueblos y comunidades indígenas, en donde la DERFE aportará la información más relevante sobre la temática. En el momento que se les remita la invitación al Foro Estatal y a la Mesa Informativa Especializada, les será enviado, para su conocimiento, a las instituciones indígenas representativas el presente protocolo; cualquier duda sobre el mismo podrán manifestarla durante el desarrollo de la Mesa. Participarán en la mesa las autoridades o representantes de las instituciones indígenas representativas de la entidad, las autoridades indígenas municipales, diputados indígenas de la entidad y como asistentes al evento podrán estar los representantes de los partidos políticos, las autoridades estatales y municipales, diputados locales y federales, las autoridades electorales locales y federales y el público en general.
- v. La DERFE establecerá los mecanismos para mantener informadas a las instituciones indígenas representativas sobre los trabajos del proceso de distritación en la entidad federativa que les corresponda, a efecto de que conozcan y en su caso emitan opinión.

c) Fase de socialización de la información entre la población indígena:

El objetivo de esta fase es abrir un espacio de tiempo durante el cual las instituciones indígenas representativas difundan y analicen la información que recibieron en el Foro Estatal de Distritación y en la Mesa Informativa Especializada con los pueblos y comunidades indígenas de su entidad federativa.

- i. La dinámica para la difusión y el análisis de la información dependerá de cada institución indígena representativa.

d) Fase de ejecución:

El objetivo de esta fase es conocer la opinión de las instituciones indígenas representativas sobre el Primer Escenario de Distritación de la entidad federativa que les corresponda y sobre una propuesta inicial de cabeceras distritales.

- i. La DERFE generará el Primer Escenario de Distritación para la entidad federativa correspondiente, con base en los criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE. Adicionalmente, la DERFE incluirá en este escenario una primera propuesta de cabeceras distritales.

- ii. El Primer Escenario de Distritación será enviado de manera oficial a las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa.
- iii. De conformidad con el objetivo planteado, se consultará a las instituciones indígenas representativas para que opinen:
 - Sobre la forma en la que podrían quedar agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas, dentro de los distritos electorales.
 - Sobre la propuesta de cabeceras distritales.
- iv. Dentro del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017, la DERFE establecerá un plazo para que las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, formulen sus opiniones con relación al Primer Escenario de Distritación y a la propuesta de cabeceras distritales y las envíen a la Junta Estatal o Distrital del INE.
- v. El Segundo Escenario de Distritación de cada entidad federativa estará disponible en las Juntas Locales y Distritales correspondientes, para que las instituciones indígenas representativas estén informadas, lo conozcan y puedan, en su caso, opinar sobre el mismo dentro del plazo de observaciones para ese escenario, que se defina en el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017.

e) Fase de valoración técnica de las opiniones:

Esta fase tiene por objetivo obtener una valoración técnica de las opiniones que las instituciones indígenas representativas envíen sobre el Primer Escenario de Distritación y con relación a la propuesta de ubicación de las cabeceras distritales de la entidad federativa correspondiente.

- i. Tomando en consideración las observaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, la DERFE valorará técnicamente las opiniones que las instituciones indígenas representativas de una entidad federativa, presenten al Primer Escenario de Distritación y a la propuesta de cabeceras distritales. Asimismo se ponderará cualquier opinión que las instituciones indígenas representativas formulen respecto de los trabajos de distritación.
- ii. La valoración técnica será con base en los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y en la delimitación de los distritos de las entidades federativas, previos a sus respectivos procesos

electorales locales, que fueron aprobados por el Consejo General del INE el 15 de abril de 2015 a través del Acuerdo INE/CG195/2015.

- iii. Se tomará en consideración la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- iv. Las opiniones al Primer Escenario de Distritación enviadas por las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, que técnicamente resulten viables, podrán ser tomadas en consideración por la DERFE antes de publicar el Segundo Escenario de Distritación.
- v. Las opiniones a la propuesta de cabeceras distritales que técnicamente resulten viables, podrán ser tomadas en consideración por la DERFE al momento de publicar el Escenario Final de Distritación.
- vi. En caso de que no se reciba ninguna opinión sobre algún distrito electoral o bien sobre la totalidad del Primer Escenario de Distritación, o sobre alguna cabecera distrital, se considerará que la propuesta ha sido aceptada.

f) Fase de conclusión de la consulta y entrega de la distritación:

La DERFE hará entrega de la Distritación aprobada por el Consejo General al Consejo Consultivo de la CDI.