

Justicia electoral por la igualdad



JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.



LA DISTRITACIÓN ELECTORAL Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

Lic. Enrique Andrade González *

* Nació en la Ciudad de México y es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con estudios de maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con dos diplomados, uno en Derechos Humanos por la UNAM y otro en Instituciones de México por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Se desempeñó como Asesor de Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) de 2008 a 2013. Fue Director de Audiencias de la Presidencia de la República y Asesor del Secretario del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal, entre otros cargos.

Fue elegido por el pleno de la Cámara de Diputados como Consejero Electoral para el periodo de 2014 a 2020. Actualmente, preside la Comisión del Registro Federal de Electores y forma parte de la Comisión de Capacitación y Educación Cívica, de Prerrogativas, de Fiscalización y es integrante del Comité de Radio y Televisión.

Correo electrónico: enrique.andrade@ine.mx



RESUMEN:

La distritación electoral en territorio mexicano -a cargo del Instituto Nacional Electoral-, se debe realizar de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual manda atender el último Censo de Población, así como considerar a pueblos y comunidades indígenas.

En 2015, el INE emprendió un proceso de distritación local en 15 entidades de la República Mexicana. En este contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobó el 28 de octubre de 2015 la jurisprudencia 37/2015, que obliga a la autoridad electoral a emprender una Consulta previa a Comunidades Indígenas cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.

En virtud de lo anterior, se aprobó el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, el cual contempla diversas fases en su implementación.

PALABRAS CLAVES:

Distritación electoral/ consulta indígena/ derechos políticos de los indígenas

ABSTRACT:

The electoral districting in Mexico -held by the National Electoral Institute- must be made according to the provisions of the Constitution of the United Mexican States, the last Census of Population and should consider Indigenous communities.

In 2015, the INE undertook a local redistricting process in 15 states of the Mexican Republic. In this context, the Federal Electoral Court, adopted on October 28th 2015 the law 37/2015, which requires the electoral authority to undertake prior consultation with indigenous communities when issuing acts likely to affect their rights.

Under the above, the Protocol to the Consultation on Indigenous Peoples and Communities on the electoral districts -which includes various phases in its implementation-, was approved.

KEYWORDS:

Electoral districting/ indigenous consult/ political rights of indigenous people.

I. Identidad y Cultura

Existen diversas definiciones de identidad, unas desde un punto de vista individual y otras del colectivo. Desde el ámbito grupo o colectivo, la identidad se relaciona con una etnia y una cultura, y se entiende como un conjunto de rasgos propios que los caracteriza y singulariza frente a los demás, rasgo que permiten reconocernos como miembros de una comunidad o cultura.

La diferencia entre identidad y cultura es que, la primera es formada por la cultura que la envuelve; mientras que la segunda es el conjunto de valores y reglas de una realidad colectiva. Ambos elementos -cultura e identidad- son imprescindibles para la definición de los pueblos, las etnias, las poblaciones indígenas y las minorías.

En la región latinoamericana las poblaciones indígenas son consideradas minorías étnicas por no formar parte del conjunto mayoritario cultural de una sociedad aunque es preciso señalar que en algunos países constituyen una mayoría demográfica.

En México se aplica el concepto de indígena a una enorme variedad de identidades étnicas. Hoy se conoce que en el territorio mexicano existen 56 grupos indígenas que hablan 62 lenguas diferentes con tradiciones distintas. Por tanto, bajo el concepto de indígena agrupamos un gran mosaico de identidades culturales, algunas con

mayores diferencias entre sí que las que tienen con respecto de sus vecinos no indígenas. Es así que la definición de lo indígena se basa en la cultura, particularmente en la lengua como un rasgo distintivo. En su mayor parte, los indígenas mexicanos fincan su identidad étnica primaria en su comunidad -es por ello que se denominan comunidades indígenas-, además de identificarse con un pueblo preciso en una localidad geográfica.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población que se identifica como indígena en México asciende a 15.7 millones y de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),¹ 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 del 50% del total de hablantes de lengua indígena en México.

¹ La CDI atiende a las Comunidades Indígenas a través de infraestructura, vivienda, servicios de salud, proyectos productivos, programas de alimentación así como en la promoción del arte y cultura indígena. (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, s/f).

II. Marco Jurídico

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

(...) 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 (...).

En la disposición constitucional en comento, se refiere 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.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El Apartado B del artículo 2 de la Constitución, establece que la Federación, los Estados y Municipios en el país -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 rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND),² de existir recomendaciones y propuestas de éstos, en su caso serán incorporadas.

Por su parte, la Constitución Federal 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. 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.(...).

De esta manera, la Ley Fundamental en su artículo 41, numeral V, apartado B, inciso a), numeral 2; establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE)³ 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 (...)".

Es relevante añadir que en esta norma fundamental, en su artículo tercero transitorio del decreto de reforma,⁴ determina que "Para establecer la

² El PND es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, en el que se incluyen indicadores que reflejan la situación del país con los temas considerados como prioritarios (PND, 2013-2018).

³ El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales en México, así como las elecciones locales en los Estados de la República y la Ciudad de México.

⁴ Decreto de Reforma del 14 de agosto de 2001 por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1° y se reforma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

demarcación territorial de los distritos electorales en el país, se deberá tomar en consideración, cuando sea factible,

la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

III. Distritación electoral en territorio mexicano

En México la dinámica poblacional se transforma de manera permanente en las diversas zonas geográficas que comprende el territorio nacional. El Censo de Población y Vivienda que se lleva a cabo cada diez años en todo el país así lo acredita⁵. Es a través del Censo que podemos observar los movimientos demográficos -desde la migración hacia Estados Unidos hasta el índice de mortalidad y de natalidad-, entre otra información relevante. Con el paso del tiempo, estos cambios producen desequilibrios en la población que pueden incidir en la representación política.

De ahí deriva la importancia de una revisión periódica del equilibrio poblacional dentro de cada uno de los Distritos Electorales. La Constitución Política mandata que cada Diputado local y federal debe representar a un número igual de ciudadanos, de acuerdo con la máxima representación popular de “un ciudadano, un voto”, y establece que para ejecutar el proceso de distritación -a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral-, se debe considerar el último Censo de Población y Vivienda, así como a los Pueblos y Comunidades Indígenas de todo el país.

Para llevar a cabo esta labor, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁶ aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, como instancia de asesoría técnico-científica para el desarrollo de actividades o programas en materia de distritación federal y local⁷.

Adicionalmente, para un desarrollo óptimo de los trabajos de distritación, el Consejo General del INE aprobó los criterios y reglas operativas para el análisis y delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previas a sus respectivos Procesos Electorales Locales con base en el último Censo mencionado. Los criterios son:

1. **Equilibrio poblacional:** Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa o Estado de la República, se procurará que la población sea lo más cercana a la población media estatal.
2. **Distritos integrados con población indígena:** De acuerdo con la información provista y la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CD), cuando sea factible se conformarán los Distritos con Mu-

5 El Censo de Población y Vivienda se realizó del 31 de mayo al 25 de junio de 2010, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y más de 106,000 entrevistadores recorrieron el país para visitar cada vivienda y hacer preguntas sobre éstas y sus ocupantes (INEGI, 2010).

6 El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral (INE).

7 Acuerdo INE/CG258/2014 aprobado el 19 de noviembre de 2015.

nicipios que cuenten con 40% o más de población indígena. Cabe decir que los Municipios con 40% o más de población indígena que sean colindantes entre sí, serán agrupados. En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena.

3. **Integridad municipal:** Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.
4. **Compacidad:** En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, es decir, que los límites de éstos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

5. **Tiempos de traslado:** 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 con más de 2,500 habitantes.

6. **Continuidad geográfica:** Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.

7. **Factores socioeconómicos y accidentes geográficos:** Sobre los escenarios propuestos para la distribución podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios en comento.

IV. Consulta a Comunidades Indígenas en materia de Distritación

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de lo anterior, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Por otro lado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala 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;
- 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;

- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para ese fin.

En esta tesitura, el artículo 6 del citado Convenio, señala que las consultas llevadas a cabo 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.⁸

⁸ Con base al Convenio en mención, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha asesorado el desarrollo de consultas a pueblos indígenas sobre diversos temas como situación de derechos de mujeres indígenas, migración, lugares sagrados y energía eólica, entre otros.

Es así, que el artículo 7 del Convenio en mérito, señala que los gobiernos deberán velar para que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios de cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. En este tenor, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),⁹ notificó al Instituto Nacional Electoral la Jurisprudencia 37/2015, cuyo rubro y texto son al tenor 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, con relación al 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.

En este orden de ideas, resulta relevante referirse a la sentencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció con relación al caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador [27 de junio de 2012], en la que señala que las consultas que se pretendan aplicar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas deberán atender, principalmente, los siguientes parámetros:

- **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;
- **Culturalmente adecuada**, mediante procedimientos acordes, atendiendo a las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas;
- **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 solo a sabiendas de todas las

⁹ El (TEPJF) es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto, y;

- **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015)

En este sentido, y en atención a lo precisado en la citada Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE como autoridad administrativa electoral nacional, tiene el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretenda emitir medidas susceptibles de afectarles directamente con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, sin que la opinión que al efecto se emita vincule a esta autoridad administrativa porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos y comunidades indígenas serían agraviados.

Por lo anterior, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) 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 CDI se propuso consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, su opinión

sobre la forma cómo podrían quedar agrupados los municipios, en dónde 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.

Para el desarrollo de la consulta en cada estado de la República o entidad federativa, la CDI apoyará al INE en las siguientes actividades:

- Coordinar con el INE 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.
- 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 del CDI.
- Sobre la lista de instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa que defina el INE, podrá sugerir adecuaciones a la par de otras instancias especializadas.
- 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 el INE.

Por otro lado, se consideró la participación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)¹⁰ para apoyar en lo siguiente:

10 El (INALI) es un organismo descentralizado del gobierno mexicano que busca promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de lenguas indígenas que se hablan en territorio nacional.

- 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.
- 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.
- 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.

V. Fases de la Consulta a Comunidades Indígenas en materia de Distritación

La Consulta Indígena en materia de Distritación Electoral considera una secuencia de actividades o fases que tienen como fin recabar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas respecto a 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. Por su lado, en el segundo, el INE conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales.

Las actividades de la Consulta se agrupan en seis etapas o fases y quedarán inscritas en el proceso de distritación de cada entidad federativa:

1. 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 Indígenas, así como la logística de las reuniones en las que participarán las autoridades de las instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa.

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

2. 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.

- 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 de la CDI.
- 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.
- 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.
- Como parte del foro habrá una Mesa Informativa Especializada en el proceso de distritación y su relación con los pueblos y comu-

nidades indígenas, en donde el INE 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.

- El INE 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.

3. 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.

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

4. 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.

- El INE 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, el INE incluirá en este escenario una primera propuesta de cabeceras distritales.
- El Primer Escenario de Distritación será enviado de manera oficial a las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa.
- 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.
- El INE 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.
- 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.

5. 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.

- Tomando en consideración las observaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, el INE valorará técnicamente las opiniones que las instituciones indígenas representativas de una entidad federativa presenten al Primer Escenario de Distritación y a la pro-

puesta de cabeceras distritales. Asimismo, se ponderará cualquier opinión que las instituciones indígenas representativas formulen respecto de los trabajos de distritación.

- 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.
- Se tomará en consideración la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 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 el INE antes de publicar el Segundo Escenario de Distritación.

- Las opiniones a la propuesta de cabeceras distritales que técnicamente resulten viables podrán ser tomadas en consideración por el INE al momento de publicar el Escenario Final de Distritación.
- En caso 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.

6. Fase de conclusión de la consulta y entrega de la distritación:

El INE hará entrega de la Distritación aprobada por su Consejo General al Consejo Consultivo de la CDI.

VI. Una mirada al futuro

Durante el 2015, el Instituto Nacional Electoral emprendió un proceso de distritación local en 15 entidades de la República. En ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligó a la autoridad electoral a emprender una Consulta previa a Comunidades Indígenas cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.

En virtud de lo anterior, el Consejo General del INE aprobó en febrero de 2016 el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, el cual permitirá contar con una orientación sobre

cómo y a quién se debe consultar en cada Estado y a nivel federal.

Como se ha señalado, el acompañamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas resulta enriquecedor para que el INE proceda a distritar 17 entidades en 2016 y se lleve a cabo la nueva distritación en los 300 distritos electorales federales. Cabe indicar que la Distritación vigente se hizo en el 2005.

Para esta Distritación Nacional, haremos las consultas a todas las instituciones indígenas representativas sobre la forma cómo se piensa agrupar a los

pueblos y comunidades indígenas al interior de los Distritos y sobre la propuesta de cabecera distrital.

El Instituto Nacional Electoral tiene el mayor interés en ofrecer a la población indígena el mayor cúmulo de información sobre lo que se va a realizar. En su momento sus opiniones serán

valoradas por el Comité de Expertos. Sabemos que la Consulta generará una mejor -y seguramente una mayor- representación política de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México. Un pendiente para cerca de los millones de mexicanos indígenas, que ya no puede esperar más.

Bibliografía

Sentencia con relación al caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de junio de 2012).

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

Bustillo Marín, R. (2014). *El derecho de la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*. México D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (s/f). Obtenido de <http://cdi.gob.mx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). México.

Hurtado, J. (2012). *Representación Política y Municipio en México*. México D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INALI. (s.f.). *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*. Obtenido de <http://inali.gob.mx>

INEGI. (2010). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Censo de Población y Vivienda : <http://www.inegi.org.mx/>

Instituto Nacional Electoral. (2014). *Acuerdo del Consejo*

General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la creación del Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación del 19/11/2014.

Instituto Nacional Electoral. (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral* del 22/02/2016.

Instituto Nacional Electoral. (2016). *Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral* del 22/02/2016.

Ley General del Instituciones y Procedimientos Institucionales. (s/f). México.

Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

PND. (2013-2018). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de <http://pnd.gob.mx/>

TEPJF. (s.f.). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Obtenido de <http://trife.gob.mx>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Jurisprudencia 37/2015 del 28 de octubre de 2015.