

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-758/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIAS: MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN Y LAURA ESTHER CRUZ CRUZ.

México, Distrito Federal, dos de diciembre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación **SUP-RAP-758/2015**, interpuesto por el Partido Acción Nacional, contra el acuerdo INE/CG925/2015 emitido el treinta de octubre de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de esa autoridad, y

RESULTANDO

I. Antecedentes

De los hechos narrados por el apelante en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Reforma constitucional. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral.

2. Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Inicio de trabajos para la demarcación geográfica de las entidades federativas con procedimiento electoral local 2014-2015. El veinte de junio de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó, mediante acuerdo INE/CG48/2014, que no era posible llevar a cabo las actividades necesarias para revisar la demarcación geográfica en las entidades federativas con procedimiento electoral local 2014-2015 (dos mil catorce –dos mil quince)

En el punto cuarto del acuerdo, se instruyó a la Junta General Ejecutiva de ese Instituto para que iniciara los trabajos tendentes a formular los proyectos para la demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

4. Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, mediante Acuerdo INE/CG258/2014, la creación de un comité técnico como instancia de asesoría técnico-científica de ese Instituto, para el desarrollo de las actividades o programas en materia de demarcación territorial, federal y local.

5. Aprobación del Plan de Trabajo del proyecto de distritación. El veintiséis de marzo de dos mil quince, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó, mediante acuerdo INE/JGE45/2015, el plan de trabajo del proyecto de distritación para el año dos mil quince, respecto de las quince entidades federativas con procedimiento electoral local 2015-2016 (dos mil quince –dos mil dieciséis) y 2016-2017 (dos mil dieciséis –dos mil diecisiete), entre las que está el Estado de Puebla.

6. Determinación del modelo matemático. El catorce de abril de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral determinó el modelo matemático para la distritación.

7. Aprobación de los criterios de distritación y reglas operativas. El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG195/2015, en el que determinó los criterios y reglas operativas para el análisis y la delimitación territorial de los distritos electorales en las entidades federativas.

8. Diagnóstico sobre la demarcación territorial electoral en el Estado de Puebla. El veinte de abril de dos mil quince, la Dirección

Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral emitió el informe respecto de la situación de las quince entidades federativas con procedimiento electoral local 2015-2016 (dos mil quince –dos mil dieciséis) y 2016-2017 (dos mil dieciséis – dos mil diecisiete), entre las cuales está Puebla. Al respecto, se determinó hacer una nueva distritación electoral de conformidad con los indicadores previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos los siguientes:

Indicador
Utilización del Censo de Población y Vivienda 2010 (último censo).
Número de distritos fuera de rango (tomando en consideración el porcentaje de desviación poblacional de $\pm 15\%$).
Omisión en la creación de distritos indígenas cuando la entidad sí presenta municipios con 40% o más de población indígena.
Romper la continuidad geográfica de un distrito.

9. Catálogos de municipios y secciones del marco geográfico electoral. El trece de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG217/2015, por el que aprobó los catálogos de municipios y secciones que conforman la geografía electoral de Puebla para efecto de la generación de los escenarios de distritación electoral.

10. Matriz que determina la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático. El treinta de abril de dos mil quince, la Comisión del Registro Federal de Electores aprobó, mediante acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015, la matriz que establece la jerarquía de los criterios y su participación en el modelo matemático y algoritmo de optimización para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, en cumplimiento del acuerdo identificado con la clave INE/CG195/2015.

11. Entrega del primer escenario de distritación local para el Estado de Puebla. El veintiuno de agosto de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores generó el primer escenario de distritación del Estado de Puebla.

12. Observaciones al primer escenario de distritación local. El veintiuno de septiembre de dos mil quince, se recibieron tres propuestas: la primera correspondió a la representación de Nueva Alianza acreditada ante la Comisión Local de Vigilancia; la segunda integrada por las representaciones partidistas acreditadas ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla, así como por las representaciones acreditadas ante la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional.

13. Opinión técnica sobre las observaciones realizadas al primer escenario de distritación local. El veintitrés de septiembre de dos mil quince, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió opinión respecto de las observaciones realizadas por las representaciones partidistas precisadas en el antecedente inmediato anterior.

14. Informe sobre la publicación del segundo escenario de distritación. El veinticinco de septiembre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores informó, mediante oficio INE/COC/DCE/1907/2015, a la Vocalía del Registro Federal de Electores de Puebla sobre la publicación del segundo escenario de distritación local para consulta en una página web.

15. Entrega del segundo escenario de distritación del Estado de Puebla. El veinticinco de septiembre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional

Electoral, publicó el segundo escenario de distritación del Estado de Puebla e informó de ello a los representantes de los partidos políticos acreditados ante la Comisión Local de Vigilancia y del Instituto Electoral de la supracitada entidad federativa.

16. Observaciones al segundo escenario de distritación local. El nueve de octubre de dos mil quince, se recibieron tres observaciones del segundo escenario de distritación. La primera correspondió a la integrada por los funcionarios y representaciones partidistas acreditadas ante la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores; la segunda integrada por la representación del Partido de la Revolución Democrática acreditada ante la Comisión Local de Vigilancia; y la última presentada por la representación de la Revolución Democrática acreditada ante el instituto Electoral del Estado de Puebla.

17. Opinión técnica sobre las observaciones realizadas al segundo escenario de distritación local. El trece de octubre de dos mil quince, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió la opinión técnica correspondiente.

18. Entrega del escenario final de distritación del Estado de Puebla. El dieciséis de octubre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral emitió el escenario final de distritación junto con la propuesta de cabeceras distritales para Puebla, el cual puso a disposición de los diferentes entes para su descarga en el servidor de la Dirección de Cartografía Electoral.

19. Opinión técnica sobre el escenario final de distritación local.

El veintiuno de octubre de dos mil quince, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió la opinión técnica respecto del escenario final de distritación, en la que concluyó que la propuesta de demarcación de distritos electorales locales final para la multicitada entidad federativa cumplía con los principios señalados en los criterios aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; sus reglas operativas; las reglas para la conformación de las propuestas de escenarios de distritación y los criterios de evaluación.

20. Presentación del Escenario Final de Distritación Local a la Comisión del Registro Federal de Electores.

El veintiséis de octubre siguiente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores presentó a la Comisión del Registro Federal de Electores, el escenario final de Distritación de Puebla, con el proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales en que se divide el referido Estado y sus respectivas cabeceras distritales.

21. Aprobación en la Junta General Ejecutiva del proyecto de la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales del estado de Puebla y la designación de sus cabeceras distritales.

El veintisiete de octubre del año en curso, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral aprobó someter a consideración del Consejo General la demarcación territorial en comento.

22. Acto impugnado. En sesión extraordinaria de treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG925/2015 "...POR EL QUE SE APRUEBA

LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE PUEBLA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO" cuyos puntos de acuerdo, son los siguientes:

PRIMERO. Se aprueba la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Puebla y sus respectivas Cabeceras Distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, de conformidad con el **Anexo** que se acompaña al presente Acuerdo y forma parte integral del mismo.

SEGUNDO. La nueva demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Puebla y sus respectivas Cabeceras Distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, aprobada en el Punto Primero del presente Acuerdo, será utilizada a partir del Proceso Electoral local 2015-2016.

TERCERO. Hágase del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y del Instituto Electoral del Estado de Puebla, lo aprobado por este órgano máximo de dirección.

CUARTO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su aprobación.

QUINTO. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

II. Recurso de apelación

1. Demanda. El seis de noviembre de dos mil quince, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación.

2. Recepción y turno. El trece de noviembre siguiente, se recibió en la Sala Superior la demanda del recurso de apelación y las constancias respectivas. El Magistrado Presidente de la Sala Superior integró el expediente SUP-RAP-758/2015 y lo turnó a la ponencia a su cargo para los efectos procedentes.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente al rubro indicado, admitió la demanda y declaró el cierre de instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación indicado en el proemio de esta sentencia, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional contra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido instituto, a fin de controvertir el acuerdo por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva del citado Instituto Nacional.

SEGUNDO. Causales de improcedencia en el recurso de apelación. Previo al estudio del fondo de la *litis* planteada, se deben analizar y resolver las causales de improcedencia formuladas por la autoridad responsable, por ser su examen preferente, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que

atañe directamente a la procedibilidad de los medios de impugnación.

1. Falta de interés jurídico del apelante. En su informe circunstanciado, la autoridad responsable aduce como causal de improcedencia del medio de impugnación, la falta de interés jurídico del recurrente, dado que en su concepto no existe afectación a sus derechos.

La Sala Superior considera **infundada** tal causal de improcedencia, como se explica a continuación.

El artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece lo siguiente:

Artículo 10.

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

[...]

b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor;

[...]

De la lectura de la disposición legal transcrita, se concluye que el interés jurídico directo es un presupuesto o requisito indispensable para el ejercicio de la acción impugnativa, respecto de los juicios y recursos que prevé el sistema jurídico procesal electoral federal, para que se pueda dictar una sentencia de mérito.

Al respecto, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público, están legitimados para ejercer acciones, con la finalidad de tutelar el interés público, así como el interés colectivo, difuso o de grupo, esto

es, para impugnar actos o resoluciones que aún sin lesionar su interés jurídico directo sí afecten el interés jurídico de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto; porque se considera que para la procedibilidad de la impugnación es suficiente que aduzca que con la emisión del acto impugnado se afecta el principio constitucional o de legalidad y, en consecuencia, que se afecta el interés público o el de una colectividad, comunidad o grupo social, en especial.

Al respecto, resultan aplicables las tesis de jurisprudencia identificadas con las claves 10/2015 y 15/2000, con los rubros siguientes: *"ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR"* y, *"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES"*.¹

Conforme a lo expuesto, la Sala Superior considera que en el caso se satisface el requisito de procedibilidad que se analiza, debido a que el Partido Acción Nacional tiene interés jurídico para promover el recurso de apelación, porque controvierte el acuerdo INE/CG925/2015 *"...POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE PUEBLA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS*

¹ Consultables a fojas ciento una a ciento dos y cuatrocientas noventa y dos a cuatrocientas noventa y cuatro, respectivamente, de la *"Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral"*, volumen I (uno), intitulado *"Jurisprudencia"*, publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO", en defensa del interés público.

La conclusión precedente obedece, entre otros aspectos, a que la causa de la impugnación se hace consistir en la violación al derecho de consulta de los pueblos indígenas en el Estado de Puebla, al no haber tenido participación en el proceso de redistribución en la mencionada entidad federativa.

2. Consentimiento del acto impugnado. La autoridad responsable también hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral relativa a que los actos que se pretenden combatir *se hubiesen consentido expresamente.*

La autoridad responsable explica que el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para el año 2015, fue aprobado en la sesión extraordinaria de veintiséis de marzo de dos mil quince de la Junta General Ejecutiva mediante acuerdo INE/JGE45/2015.

Al efecto, sostiene que el Proyecto de Trabajo comprendió ocho etapas consistentes en: a) la revisión del marco jurídico, b) diagnóstico de la distritación de las quince entidades federativas, c) construcción, opinión técnica y aprobación de los criterios y de la metodología de la distritación, d) procesamiento de insumos de las entidades a distritar, e) elaboración y evaluación del modelo de optimización combinatoria, f) definición de las acciones de vinculación con instancias electorales, g) construcción de los escenarios de distritación y h) rendición de cuentas.

En concepto de la autoridad responsable, el partido recurrente convalidó y acompañó la ejecución de cada una de las etapas del referido Plan de Trabajo sin que manifestara inconformidad respecto a la no realización de consulta a las comunidades indígenas y que, el Instituto Nacional Electoral se aseguró que los representantes de los partidos políticos tuvieran conocimiento y oportunidad de presentar sus opiniones sobre las actividades a realizar en el proceso de redistribución para el Estado de Puebla.

En razón de ello, la autoridad responsable solicita a la Sala Superior declarar la improcedencia del recurso y, en consecuencia, desechar de plano la demanda.

La causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable es **infundada**, toda vez que su planteamiento versa sobre un acto diferente del que en la especie se impugna, es decir, en el informe circunstanciado se refiere al consentimiento del partido político apelante respecto al Plan de Trabajo de Distritación que fue aprobado mediante acuerdo INE/JGE45/2015 el veintiséis de marzo de dos mil quince, mientras que el acto que se reclama a través del recurso de apelación es el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva*, identificado con clave INE/CG925/2015, aprobado en sesión extraordinaria de treinta de octubre de dos mil quince.

De lo anterior se desprende que el acuerdo reclamado es un acto complejo que se integra por diversas fases y actos, entre las cuáles

se encuentra el aludido Plan de Trabajo, situación que pone de manifiesto que tales etapas no son definitivas en virtud de que forman parte de otras, las que culminan con la determinación del órgano central respecto a su aprobación. Así, ante la falta de definitividad del Plan de Trabajo, no puede estimarse que el acuerdo INE/CG925/2015, que ahora se controvierte se haya consentido por el instituto político, toda vez que es este último el que por vicios propios en su dictado o por la probable vulneración a la normativa electoral cometida en alguna de sus etapas; por lo tanto, lo debido es desestimar la causal de improcedencia de la autoridad responsable.

TERCERO. Escrito de tercero interesado. De conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, quien considere que tiene un interés incompatible con el actor, podrá presentar escrito de comparecencia como tercero interesado en los juicios o recursos electorales, dentro del plazo de setenta y dos horas previsto para la publicitación del medio de impugnación.

En el caso, Alejandro Muñoz García en su carácter de representante suplente del Partido de la Revolución Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, compareció en el recurso de apelación SUP-RAP-758/2015 con el carácter de tercero interesado.

El escrito se presentó dentro del plazo de setenta y dos horas previsto legalmente, habida cuenta que de conformidad con la razón de doce de noviembre de dos mil quince, emitida por el Secretario del Consejo General de la autoridad responsable, el plazo para que comparecieran los terceros interesados en el expediente SUP-RAP-758/2015, inició a partir del nueve de noviembre a las trece horas y

concluyó el doce del citado mes a las trece horas; en ese sentido, el escrito en comento se presentó oportunamente el doce de noviembre de dos mil quince a las doce horas con cincuenta y siete minutos.

Por lo expuesto, se tiene al Partido de la Revolución Institucional haciendo las manifestaciones correspondientes.

CUARTO. Procedencia. En el presente recurso de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8º; 9º, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

1. Forma. La demanda fue presentada por escrito; en ella se hace constar el nombre de la apelante, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre como la firma autógrafa de la persona que promueve a nombre y representación del partido político inconforme .

2. Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, porque la responsable emitió la resolución impugnada el viernes treinta de octubre de dos mil quince y el escrito de demanda se presentó el viernes seis de noviembre siguiente, sin contar los días sábado treinta y uno de octubre y domingo uno de noviembre del año en curso, por ser inhábiles.

Tampoco debe contarse para efectos del plazo el lunes dos de noviembre, al haber sido día inhábil para la autoridad responsable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 427, fracción VII, del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral.

3. Legitimación y personería. El recurrente está legitimado para interponer el presente recurso de apelación, dado que en el caso, Francisco Garate Chapa comparece con el carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional; circunstancia reconocida en el informe circunstanciado rendido por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

4. Definitividad. Se cumple este requisito, toda vez que contra una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral no se establece algún medio de defensa que deba ser agotado previamente a este recurso de apelación, mediante el cual, se pueda revocar, anular o modificar la determinación impugnada.

QUINTO. Estudio de fondo.

1. Escenario de la controversia.

Con motivo de la reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral, el Instituto Nacional Electoral instruyó lo necesario para iniciar los trabajos tendientes a formular los proyectos para la demarcación territorial de la geografía electoral nacional, en términos de la nueva legislación.

Para cumplir con esa obligación, el Instituto Nacional Electoral llevó a cabo diversas actividades para aprobar la demarcación territorial

de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales.

Durante la realización de las tareas respectivas, la responsable determinó que el ejercicio de redistribución se llevaría a cabo con base en cuatro *indicadores*, a saber:

1. Utilización del censo de población y vivienda 2010 (último censo).
2. Número de distritos fuera del rango (tomando en consideración el porcentaje de desviación poblacional +/- 15%).
3. Creación de distritos indígenas con municipios con 40% o más de población indígena.
4. Rompimiento de la continuidad geográfica de un distrito.

La autoridad también aprobó *criterios y reglas operativas* que se aplicaron en la nueva distritación, los cuales sirvieron de parámetros para la construcción de diversos escenarios en Puebla, como son:

1. Equilibrio poblacional
2. *Distritos integrados con municipios de población indígena*
3. Integridad y compacidad municipal
4. Tiempos de traslado
5. Continuidad geográfica
6. Factores socioeconómicos y accidentes geográficos

Para la aplicación del criterio de municipios con población indígena, la autoridad electoral nacional, con base en información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas determinó como criterio y regla operativa, siguientes:

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 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 4% 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.*

Con la definición de los criterios de distritación y las reglas operativas, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores generó diversos escenarios de redistribución en la mencionada entidad federativa, tomando en consideración la conformación poblacional, como se muestra enseguida:

Población total	5,779,829	100%
Población indígena	1,018,397	17.62%
Total de municipios con población indígena dispersa		
Total de municipios con 40% o más de población indígena (población Totonaca y Nahua)		58

Concluidas las etapas del proceso, el treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG925/2015 mediante el cual aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se

divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, de la forma siguiente:

Distrito del sistema 2015	Distrito asignado	Población distrito	Población indígena	% Población indígena	Observación
01	12	217623	22044	10.12944404	
02	05	213281	446246	54.50368293	Distrito indígena
03	23	214767	26328	12.25886659	
04	13	225253	2281	1.012639121	
05	22	226400	8486	3.748233216	
06	02	215934	131816	61.04457844	Distrito indígena
07	03	213409	24933	11.68319987	
08	14	222377	14679	6.600952437	
09	24	212600	49764.25	23.40745532	
10	21	216148	22586	10.44932176	
11	08	212029	14080	6.64060105	
12	25	215420	37492.41	17.40433107	
13	06	216411	26957	12.45639085	
14	01	210633	60756	28.84448306	
15	15	217386	2345	1.078726321	
16	18	236867	12966	5.47395796	
17	07	224805	2965	1.318920843	
18	04	223649	163067	72.91201839	Distrito indígena
19	26	232114	176427	76.00877155	Distrito indígena
20	09	230645	13012.28	5.641691777	
21	20	227380	14825.17	6.519997361	
22	11	231824	15114.92	6.519997929	
23	16	230116	15003.56	6.519998609	
24	10	232381	15151.24	6.519999484	
25	19	229968	14993.91	6.519998435	
26	17	230409	15022.66	6.519997049	

Inconforme con lo anterior, el Partido Acción Nacional interpuso el presente recurso de apelación.

2. Síntesis de agravios

En agravio único, el instituto político recurrente alega afectación al derecho de participación política de las comunidades indígenas asentadas en el Estado de Puebla, porque en su concepto, la responsable indebidamente aprobó el acuerdo de redistribución sin consultar previamente a las comunidades y pueblos indígenas.

Al efecto, afirma que la falta de consulta indígena transgrede lo dispuesto en los artículos 2º, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6º, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ya que excluyó su

derecho a ser informados sobre aspectos que afectan directamente su derecho de participación política y de no discriminación.

3. Planteamiento

A partir de lo anterior, la **pretensión** del partido apelante es que la Sala Superior revoque el acuerdo impugnado, a fin de dejar sin efectos la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de esa autoridad para que la responsable lleve a cabo la consulta correspondiente.

La **causa de pedir** se sustenta en violación al derecho de consulta de los pueblos indígenas previsto en los artículos 2º, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6º, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En consecuencia, la **litis** de la impugnación consiste en determinar si en el proceso de redistribución, la autoridad responsable realizó la consulta previa a las comunidades indígenas en el estado de Puebla.

4. Análisis de la controversia

4.1. Marco normativo

De conformidad con el texto vigente del artículo 1º Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales

nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

Por imperativo del artículo 1º de la Constitución Federal, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, deben garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La parte conducente del referido artículo Constitucional establece lo siguiente:

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

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

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

violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Del numeral constitucional transcrito destaca la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ello es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, en los términos en que ha sido interpretada tal disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido que los Estados se deben comprometer a respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

De las normas constitucionales y convencionales citadas puede advertirse que el mandato de todas las autoridades del Estado Mexicano –legislativas, judiciales y administrativas- abarca las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, a fin de constituir un punto de apoyo para la concepción de los derechos humanos como interdependientes e indivisibles con un desarrollo progresivo.

La Sala Superior en repetidas ocasiones ha determinado que todas las autoridades, sean jurisdiccionales, **administrativas**, partidistas o de cualquier índole, están obligadas por mandato constitucional a brindar cabal respeto y garantía a los derechos humanos.

La interpretación constitucional realizada por este órgano jurisdiccional ha determinado que las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, así como en los actos que emitan con apoyo en esa normatividad reglamentaria o con base a cualquier norma que le competa aplicar, les corresponde garantizar el respeto y eficacia de los derechos humanos, porque dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de todas las autoridades públicas se encuentra cumplir con las finalidades constitucionales del Estado Constitucional de Derecho y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna, con la obligación de aplicar tales normas con un criterio extensivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que citado numeral 1° de la Constitución Federal reconoce expresamente el principio de progresividad al señalar 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**".

Al efecto, ha destacado que el citado principio resulta relevante en tanto que los derechos humanos constituyen un punto de partida respecto de principios fundamentales o como límites para las autoridades, por lo que, como *auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible según las posibilidades jurídicas y fácticas*, por lo que los Estados tienen obligación de cumplir de *manera progresiva* su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

Así, la progresividad conlleva tanto *gradualidad*, como *progreso*. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de manera inmediata, sino que *conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos*. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos *siempre debe mejorar*.

El principio de progresividad irradia a la totalidad de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano, lo cual se relaciona no solamente con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino en la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, esto es, como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado tiene el mandato constitucional de *"realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos"*.

Por tanto, el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar *gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de esos derechos fundamentales*, y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, *adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de las personas que se someten al orden jurídico del Estado Mexicano*.

Bajo esta lógica, existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra

índole, *para dar plena efectividad a los derechos humanos*, o bien, una vez adoptadas tales medidas, exista una regresión en el avance del disfrute y protección de tales derechos.

Lo expuesto evidencia que dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de todas las autoridades públicas se encuentra cumplir con las finalidades constitucionales del Estado Constitucional de Derecho y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Magna.

De esta manera, las potestades constitucionales otorgadas a todas las autoridades deben ser aplicadas o interpretadas, en su caso, a partir del complejo dogmático de la Constitución revitalizado con el imperativo de seguir las pautas de convencionalidad contenidas en tratados internacionales de derechos humanos así como en la jurisprudencia internacional vinculante, para la consecución o alcance de un Estado de Derecho y la construcción de un sistema jurídico genuinamente democrático propio de una real sociedad de derechos.

El pluralismo en la sociedad y el máximo respeto a los derechos de las minorías son aspectos de importancia toral, que se ubican en los cimientos de la arquitectura democrático-constitucional. En ellos descansa el reconocimiento a la diversidad en una sociedad así como la prohibición a cualquier forma de discriminación.

Los derechos vinculados con el reconocimiento de la multiculturalidad exigen la realización práctica de otros derechos que le sirven de condición: libertad de expresión, pluralismo político, religioso, cultural, autonomía y muy especialmente, el derecho a la

información – que debe materializarse de manera objetiva y genuina-
. Todos ellos son aspectos insustituibles de la democracia.

Especial relevancia adquiere el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a **la consulta**.

a. Concepto.

El derecho a la consulta implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten.

Con este derecho se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarca las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

Asimismo, ese derecho implica el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.

La consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y sobre todo tomar en cuenta su opinión, a fin de obtener un conocimiento libre, previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses y derechos.

El derecho a la consulta implica tres premisas fundamentales: "...a primera es que la consulta es un derecho internacionalmente reconocido a favor de pueblos indígenas, y, como tal, es obligación de los Estados garantizar su observancia en el ámbito interno; la segunda es que la consulta está prevista para escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e intereses, pudiendo ser éstas: reformas legales, implementación de proyectos extractivos y de aprovechamiento de recursos naturales y/o cualquier otro proyecto de desarrollo; la tercera es que la consulta implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones".²

El derecho a la consulta se encuentra inmerso y forma parte integral de su derecho de autodeterminación como un aspecto externo, esto es, de la forma como se relacionan las comunidad y pueblos indígenas con las autoridades estatales, ya que precisamente a través del ejercicio de este derecho fundamental se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones en la formulación de las políticas públicas y en el ejercicio de las acciones públicas que las involucran.

b. Naturaleza.

La consulta previa es un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, el cual tiene un doble aspecto: constituye un derecho procedimental, es decir, un instrumento central para salvaguardar la realización de un amplio conjunto de derechos de

² JULIÁN SANTIAGO, Jose Juan. 2011. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), pág. 10.

dichos sujetos, así como un derecho sustantivo, en cuanto expresión concreta del derecho a la libre determinación.

Es un derecho colectivo en la medida que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes. Con este derecho se busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente dichos pueblos o comunidades para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Conforma un derecho procedimental en tanto es un conjunto de condiciones y principios que deben cumplir y observarse para validar un proceso de toma de decisiones que les pueden afectar. En ese sentido sirve como un instrumento que los propios pueblos y comunidades indígenas utilizan para defender otros derechos del cual son titulares como son su derecho a la identidad cultural, a conservar sus instituciones y sistemas normativos, a la protección de sus tierras y sus formas de convivencia, entre otros.

Esto, porque si los pueblos y comunidades tienen la facultad de determinar su condición política, social, cultural y económica, ello sólo es posible en la medida que participan como sujetos centrales en los procesos decisionales que tienen un impacto directo en sus derechos e intereses, con lo cual surge un nuevo paradigma en el cual se superan las visiones y políticas colonialistas, aislacionistas, paternalistas o integracionistas que rigieron previamente la relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Finalmente, integra un derecho sustantivo, al ser una expresión concreta del derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud del cual participan activamente en la definición de aquellas decisiones que, adoptadas por agentes externos, impactan de manera directa en sus intereses y en el ejercicio de sus derechos.

Así, el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos pasivos de decisiones ya tomadas.

c. Base normativa.

El derecho a la consulta se encuentra principalmente contemplado en instrumentos internacionales de los que nuestro país es parte, por lo que, en aplicación directa del artículo 1º Constitucional, tal derecho encuentra su reconocimiento normativo y regulación en tales instrumentos.

El deber de los Estados de consultar con los pueblos indígenas las decisiones que los afecten se encuentra consagrado en los instrumentos internacionales siguientes:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue

ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

"Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

...".

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

"Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado".

Los artículos citados garantizan el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el cual incluye el derecho a buscar su desarrollo económico, social y cultural, determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, de tal forma que los órganos encargados de vigilar la aplicación de dichos pactos han resaltado la importancia de elaborar consultas antes de adoptar medidas legislativas o *administrativas* que puedan afectar a los pueblos indígenas.

Al respecto, en su Observación General número 23 "*Artículo 27. Derecho de las minorías*", el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que en relación con los pueblos y comunidades indígenas la protección que otorga el Artículo 27 puede extenderse a la protección de sus territorios y recursos naturales cuando estos guardan una estrecha relación con modos de vida asociados al territorio y uso de recursos, por lo que la protección del derecho a la identidad cultural puede traer consigo la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan (HRI/GEN/1/Rev.7 at 183, 1994, párrs. 3.2 y 7)

Por su parte, en la Observación General número 21 "*Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y*

Culturas", el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas en el apartado denominado "Los pueblos indígenas" ha subrayado que los Estados partes deben respetar el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los asuntos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos (E/C.12/GC/21, párr. 37).

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el cual fue ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

"Artículo 6.

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

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

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

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

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las

circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente...".

El referido convenio constituye uno de los instrumentos más antiguos y que con mayor especificidad reconoce y protege los derechos de los pueblos indígenas, en especial el derecho a la consulta, ya que establece que los pueblos indígenas deben participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a sus derechos e intereses, para lo cual en los citados artículos se reconoce de manera explícita a tal derecho.

Conforme a los mencionados artículos, puede establecerse como elementos sustanciales de este derecho, los siguientes:

(i). Aspecto subjetivo: definen el sujeto colectivo a quien se debe consultar consistente en los pueblos y comunidades indígenas. La consulta está planteada como derecho de los pueblos indígenas y obligación del Estado en los artículos transcritos.

El propio convenio determina que la consulta debe realizarse directamente con todo el pueblo o la comunidad indígena afectada, o bien, por conducto de sus instituciones representativas, cada vez

que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Con la referencia a las instituciones representativas se reconoce la existencia de estructuras de gobierno propias de cada pueblo o comunidad, producto de la diversidad cuyo sustento deviene de un sistema jurídico interno que en virtud del principio de pluralismo jurídico incorporado constitucionalmente forma parte del sistema jurídico nacional. Lo importante a destacar es que la decisión de si la consulta debe celebrarse con todos los integrantes, o bien, con instituciones representativas, es una determinación que corresponde en exclusiva al pueblo o comunidad indígena afectados.

(ii). Aspecto objetivo: la consulta deberá llevarse a cabo cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Importa destacar que en este instrumento internacional, la consulta no se acota o limita a determinados temas o aspectos, ni tampoco a un ámbito comunitario, municipal, regional, estatal, federal.

(iii). Aspecto procedimental: dispone que la consulta debe realizarse mediante procedimientos adecuados, es decir, se deben emplear mecanismos que resulten eficientes para proporcionar una información completa, veraz y oportuna de los pueblos y comunidades indígenas, así como divulgar los resultados correspondientes, a efecto de que dichos sujetos puedan emitir los comentarios y observaciones pertinentes con la finalidad de conseguir un consentimiento libre, previo e informado.

Se considera que la utilización de procedimientos adecuados implica emplear los servicios de especialistas tanto de aquellos que

conozcan la cultura del pueblo o comunidades pertenecientes a éste y aquéllos que conocen suficientemente el tema de la consulta, que en muchas ocasiones resultan ser cuestiones sumamente técnicas, sin que ello pueda plantearse como una excusa que justifique el incumplimiento de la obligación estatal de celebrar consultas.

(iv). Aspecto teleológico: el convenio dispone que la finalidad de las consultas debe consistir en obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos o comunidades indígenas afectados.

El respeto a este derecho por parte de las autoridades estatales implica el establecimiento de un diálogo franco, directo e inmediato con tales sujetos colectivos, en virtud del cual puedan expresar su opinión en torno a la medida o proyecto sujeto a consulta, a fin de que el Estado se encuentre en aptitud de conocer los intereses y derechos afectados, porque de esta manera es posible establecer un proceso de retroalimentación mediante el cual, los indígenas puedan conocer amplia y verazmente en torno al proyecto o medida correspondiente y, por su parte, las autoridades estatales se informen en torno a los perjuicios que se vayan generar; el grado de afectación; las prácticas tradicionales que se verían dañadas e incluso de posibles opciones o soluciones alternativas.

(v). Características de la consulta: si bien el convenio no establece una lista exhaustiva de requisitos que deben cumplir las consultas, lo cierto es que establece determinadas características mínimas que deben reunirse para considerarse que se garantizó efectivamente el ejercicio de este derecho.

Así, establece que la participación debe ser libre, de buena fe³ y de manera apropiada a las circunstancias, lo que significa que las autoridades estatales deben tomar en cuenta tanto el sistema normativo interno de cada pueblo y comunidad indígena afectado para realizar la consulta, como también el hecho de que el proceso debe adecuarse a la situación contextual que exista en torno al proyecto o medida sujeto de consulta.

En el texto de los artículos transcritos se establecen deberes de los Estados adicionales y vinculados al derecho a la consulta, los cuales consisten en:

- 1) 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 y
- 2) Establecer los medios por los cuales los pueblos puedan participar libremente bajo el principio de equidad con los otros sectores de la población respecto de la adopción de decisiones, tanto en instituciones electivas como en organismos administrativos y de otra índole que integren políticas y programas que les conciernan.

Asimismo, el convenio reconoce la trascendencia de que los indígenas participen en la formulación, implementación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo susceptibles de afectarles directamente.

³ La buena fe constituye un principio que "...obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando nos encontramos en el ejercicio de un derecho como en el cumplimiento de un deber..." Enciclopedia jurídica consultable en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/buena-fe/buena-fe.htm> (Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2014).

En reconocimiento a su derecho de autogobierno y libre determinación, el propio convenio considera que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Por ello, los gobiernos deben velar porque se efectúen estudios en 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 esos pueblos, por lo cual se determina que los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

El cumplimiento de los preceptos convencionales referidos implica *"...la necesidad de un procedimiento de diálogo para el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural... De tal suerte, el desarrollo tiene que ver con las formas de vida, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como con el uso y posesión de las tierras y el sentido que estas tienen para los indígenas y sus pueblos".*⁴

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial adoptado el siete de marzo de

⁴ CRUZ RUEDA, Elisa. 2008. *Mecanismos de consulta de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 OIT: el caso mexicano*. Número 5, Junio-Noviembre, México: Revista Pueblos y Fronteras Digital, pág. 13-14.
Consultable en: www.pueblosyfronteras.unam.mx/a08n5/pdfs/n5_Art03.pdf (Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2014).

mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veinte de febrero de mil novecientos setenta y cinco, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de junio de mil novecientos setenta y cinco.

En este aspecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Observación General número 23 "*Los derechos de las poblaciones indígenas*", ha emitido a los Estados partes las recomendaciones siguientes:

"...garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.

...que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos." (A/52/18, anexo v., 1997, párrs. 4.d y 5).

Importa resaltar que desde esta perspectiva, el derecho a la consulta se inscribe como uno de los mecanismos más importantes con que cuentan tanto el Estado como los pueblos y comunidades indígenas para combatir la discriminación a la que generalmente se encuentran expuestos

Es así, al establecer que *"...el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas se justifica con base en que en el plano de los hechos se encuentran subrepresentados, cuando no excluidos por completo de las esferas formales de toma de decisiones, tanto en el ámbito legislativo como en la administración pública. Por ello, el deber de consultar puede también inscribirse como un mecanismo (acción afirmativa) para combatir la discriminación que los pueblos indígenas han sufrido y siguen padeciendo en relación con su derecho a la participación en la toma de decisiones"*.⁵

El Relator Especial sobre Pueblos Indígenas en su reporte especial de dos mil nueve refirió que *"...el deber de los Estados a realizar consultas con los pueblos indígenas en decisiones que les afecten tiene como meta revertir el patrón histórico de exclusión en la toma de decisiones, con miras a evitar la imposición de decisiones importantes respecto de los pueblos indígenas, y para permitirles prosperar como comunidades distintas en tierras donde sus culturas permanecen arraigadas"*⁶.

También resulta relevante que el derecho a la consulta en la medida que responde a *"...las aspiraciones de los pueblos indígenas, en todo el mundo, de estar en control de su destino bajo las condiciones de equidad, y de participar, eficazmente, en la toma de decisiones que podrían afectarles"*⁷ se ha venido a constituir en un instrumento

⁵ JULIÁN SANTIAGO, Jose Juan. *Op. cit.*, pág. 20.

⁶ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous People, James Anaya, 2009, A/HRC/12/34, parr. 41, consultable en la dirección electrónica: www.refworld.org/docid/4a9d1befd.html (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014).

⁷ UN Human Rights Council, *Report of the Special...op.cit.*, parr. 41, consultable en la dirección electrónica: www.refworld.org/docid/4a9d1befd.html (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2014).

esencial y efectivo para eliminar o revertir la discriminación racial en su aspecto estructural, pues el efectivo ejercicio de este derecho y su debida salvaguarda por parte de las autoridades estatales implica necesariamente involucrar a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos centrales en todo proceso de toma de decisiones que puedan afectar sus intereses y derechos, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, de tal forma que con ello se desmantelan estructuras sociales o políticas impuestas a las poblaciones indígenas que históricamente las someten a situaciones de exclusión, clientelismo o paternalismo.

Finalmente, el derecho a la consulta constituye una de las columnas vertebrales de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**⁸, aprobada el trece de septiembre de dos mil siete por la Asamblea General de las Naciones Unidas⁹, puesto que once de sus cuarenta y seis artículos hacen mención expresa de este derecho y establecen que el propósito de dicho mecanismo de participación democrática es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

“Artículo 3.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

⁸ Al respecto, tal y como determinó esta Sala Superior al dictar sentencia en el expediente SUP-JDC-9167/2011, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas⁸, instrumento internacional que si bien, por ser una declaración de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no es vinculante, sí representa el desarrollo dinámico de las normas internacionales y refleja el compromiso de los estados parte⁸ de dirigir en ciertas direcciones, a la luz de ciertos principios.

⁹La naturaleza jurídica de la Declaración es diferente a la de un tratado vinculante, pero debe considerarse que al haber sido aprobada por una gran mayoría de países (144) en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ser resultado de un largo proceso de 20 años de diálogo entre representantes de los pueblos indígenas y de los Estados, viene a constituirse en un documento que especifica o proporciona elementos de interpretación de los derechos humanos consagrados en otros instrumentos internacionales por lo que respecta a su aplicación a los pueblos y personas indígenas.

Artículo 18.

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 23.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 27.

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 30.2.

Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 32.2.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con

el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

De los artículos transcritos se advierten múltiples y diversos aspectos en los que interviene el derecho a la consulta en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado Mexicano.

Además, de los aspectos específicos en que la Declaración determina la necesidad de celebrar consultas, puede considerarse que en su artículo 19 se expresa el deber general de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En tal artículo se establece como objetivo de las consultas, obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas, de tal manera que puedan tomar decisiones en cualquier cuestión que los afecte, libremente, sin presión, teniendo toda la información y antes de que cualquier cosa suceda.

Asimismo, en distintos artículos de la Declaración se establecen diversos requisitos que deben reunir las consultas, para lo cual se exige que se trate de procedimientos apropiados, eficaces, equitativos, independientes, imparciales y transparentes, realizados de buena fe, con pleno reconocimiento y tomando en cuenta sus leyes, tradiciones y costumbres; por conducto de instituciones representativas elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos internos, en los cuales se respeten sus propias instituciones de adopción de decisiones.

El reconocimiento del derecho a la consulta tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos tratados internacionales de los que México implica que este derecho forma parte del *corpus* jurídico que conforman los derechos humanos en materia indígena y trae consigo dos consecuencias relevantes:

Obligación estatal: el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

Al respecto, el artículo seis del convenio referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Mecanismos de consulta efectivos: la consulta a los pueblos implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas a efecto de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, con lo cual se busca evitar la práctica de la simulación en el ejercicio de ese derecho.

Por ello se exige que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deban 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.

Finalmente es necesario destacar que el derecho a la consulta se encuentra reconocido en la fracción IX del apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d. Sujetos.

Conforme a la normatividad analizada se determina que los sujetos que deben ser consultados son los pueblos y comunidades indígenas, en tanto que el sujeto que tiene el deber de implementar la consulta correspondiente es el Estado.

En lo referente al sujeto consultado, el marco normativo internacional y nacional establece que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados respecto de cualquier medida legislativa o administrativa que afecte directamente sus intereses y derechos.

En ese sentido, como se mencionó, el derecho a la consulta constituye un derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas, ya sea por conducto de todos sus integrantes, o bien, por medio de sus instituciones representativas, en cuyo caso, corresponde a dichos pueblos y comunidades especificar qué instituciones representativas están autorizadas para expresar el consentimiento en nombre de los pueblos o comunidades afectados.

Por ello, la selección de los integrantes del pueblo o comunidad indígena que serán consultados no corresponderá a quién ejerce la consulta, sino a los dichos pueblos o comunidades, mediante sus propias normas tradicionales para la toma de decisiones. En ese aspecto, los estándares internacionales sólo exigen que la consulta sea lo más incluyente posible, de tal manera que comprenda a mujeres y varones.

Bajo esa perspectiva, la normativa internacional y nacional reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados con la finalidad de alcanzar un consentimiento libre, previo e informado en torno a la medida, plan, programa o proyecto que los afecta mediante un procedimiento de buena fe, incluyente, adecuado a las circunstancias y que tome en cuenta los métodos tradicionales para la toma de decisiones.

En este aspecto, en el citado convenio 169 se establecen los criterios conforme a los cuales es posible determinar o definir a los pueblos y comunidades indígenas, tal y como se advierte en el cuadro siguiente¹⁰:



En ese sentido, la comunidad indígena contiene diversos elementos como son la organización social y política, sus sistemas normativos

¹⁰ FLORES CASTAÑÓN, Cecilia María. 2011. *El Derecho a la Consulta Previa y el Convenio 169–OIT*. Ponencia presentada en “Consulta y participación Ciudadana en las actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos”, pág. 5. Consultable en la página de internet: https://www.up.edu.pe/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/NewForm/Consulta%20y%20Participacion%20segun%20Ley%2029785.pdf (Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2014).

internos y el territorio que permiten considerarla como un sujeto jurídico “...en la que el derecho a la autonomía y la libre determinación se traduce en un ámbito competencial de ejercicio autónomo que podría ser concebido como una garantía institucional oponible a otros sujetos”¹¹.

Importa resaltar que esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que en el caso de los pueblos y comunidades indígenas el elemento relevante para determinar a sus integrantes lo constituye la autoadscripción, ya que de la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales.

Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan.

Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las

¹¹ ROLDÁN XOPA, José. *El pueblo y las comunidades indígenas como sujetos de derecho*. CDI, México, 2006, pp. 10-14.

comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Lo anterior se encuentra contenido en la jurisprudencia 12/2013 cuyo rubro es: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES”**.

El incumplimiento por parte del Estado del deber de instaurar un procedimiento consultivo respecto de los pueblos o comunidades indígenas afectados por la decisión, plan, programa o proyecto correspondiente trae consigo la conculcación de los derechos de dichos pueblos y comunidades, de tal forma que los afectados pueden impugnar la decisión y acudir a la autoridad judicial para que revise si se cumplieron o no con los estándares internacionales y se observaron los principios respectivos que articulan el derecho a la consulta.

Todo ello con el objetivo de restituirlos en sus derechos conculcados y cuando ello no es posible se debe contemplar un recurso efectivo para que las comunidades y pueblos puedan exigir su derecho a la reparación, tal y como establece el artículo 11 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme al cual, el Estado tiene la obligación de proporcionar reparaciones por medio de mecanismos eficaces cuando se haya privado de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales, sin su consentimiento previo e informado, o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Bajo esa perspectiva, en caso de vulneración del derecho a la consulta, bien por su omisión total o por su realización inadecuada,

genera la obligación de reparar a las víctimas, la cual es exigible tanto a nivel nacional como internacional¹², por lo que los jueces tienen la obligación de analizar la compatibilidad de las normas internas con los instrumentos internacionales y con su interpretación realizada por los órganos internacionales competentes¹³.

e. Objeto.

Conforme a lo analizado, el Estado debe consultar con los pueblos y comunidades indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese aspecto, la Comisión de Expertos de la OIT ha sostenido que el deber de consultar con los pueblos y comunidades indígenas existe en un nivel general por la vinculación que existe de este derecho con todas las disposiciones del Convenio 169 y también en un nivel específico, por algunas situaciones en la que resulta de especial relevancia, como son: en el caso de proyectos de prospección y explotación de recursos naturales en las tierras y el territorio de los pueblos indígenas (Art.15); en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Art.7); en la enajenación de las tierras de los pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas

¹² Vid. RODRÍGUEZ GARAVITO, César; MORRIS, Meghan; ORDUZ SALINAS, Natalia y BURITICÁ, Paula. *La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2009, pág. 46 y ss., así como ANTKOWIAK, Thomas, *Remedial Approaches to Human Rights Violations: The Inter-American Court of Human Rights and Beyond*, 46 Colum. J. Transatl. L. 351(2008), págs. 405, 413 y 414.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128.

tierras a personas extrañas a su comunidad (Art. 17); en los casos de desplazamiento o reubicación de sus tierras (Art. 16); en la organización y funcionamiento de programas especiales de formación profesional (Art. 22), en las medidas orientadas a enseñar a leer y escribir a los niños en su propio idioma indígena (Art. 28), entre otros¹⁴.

En el caso particular de México, el Comité Tripartito encargado por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo de examinar el cumplimiento del Convenio 169 por parte de México afirmó que el deber de consultar las medidas legislativas que pudieran afectar a los pueblos indígenas también implicaba el deber de consultar las reformas constitucionales que afectaran a los pueblos y comunidades indígenas¹⁵.

Por su parte, el artículo 19 de la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas establece el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo. *Comprender el convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. 2013, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, pág. 12 Consultable en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2014).

¹⁵ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y tribales, presentada por el Frente Auténtico del Trabajo con motivo de las reformas constitucionales del 14 de agosto del 2001, párr. 83 [Consejo de Administración, 289.a reunión, marzo de 2004. *Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB.289/17/3GB.283/17/1*. Consultable en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507251,es (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2014).

Al igual que en el convenio analizado, la declaración en cuestión considera que el requisito de emprender consultas con los pueblos y comunidades indígenas es a la vez general y específico.

Así, en el citado instrumento internacional, además de la declaración amplia contenida en su artículo 19, de manera particular reconoce el derecho de los pueblos a ser consultados en los casos siguientes: cuando puedan llegar a ser desplazados de sus tierras o territorios (Art. 10); puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales religiosos o espirituales (Art. 11); en la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (Art. 15); en la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (Art. 17); cuando sus tierras y territorios sufran cualquier tipo de afectación (Art. 28); en los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Art. 29); en los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (Art. 30); con motivo de la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Art. 32); en los casos de adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (Art. 36), así como en las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (Art. 38).

Al respecto, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido la recomendación a los gobiernos de que “...*garanticen la participación de los pueblos*

*indígenas en las decisiones que afectan sus vidas...y que busquen el consentimiento de los pueblos indígenas concernidos...*¹⁶

Por su parte, el Relator Especial considera que el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas se vuelve imperante en aquellos casos en que las medidas legislativas o administrativas “...tengan o puedan llegar a tener un impacto significativo (en relación con el resto de la población no indígena) en la vida o existencia de comunidades indígenas...”¹⁷. Por ello, considera que a pesar de que una “...medida legislativa o administrativa tenga un impacto en la población en general, si afecta de manera particular a los pueblos indígenas, surgiría también el deber de consultar previamente dicha medida con ellos”¹⁸.

Finalmente, en la sentencia de interpretación en el Caso del *Pueblo Saramaka vs. Surinam* (2008), la Corte Interamericana considera que, “...como mínimo, las consultas se lleven a cabo respecto de seis materias. (i) sobre todo el proceso tendiente al otorgamiento del título colectivo del territorio. (ii) sobre el proceso de reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad indígena. (iii) sobre el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar al derecho de los integrantes del pueblo indígena a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado. (iv) sobre el proceso de adopción de

¹⁶ Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Reporte de Colombia sobre tierras tradicionales indígenas. 30/11/2001. E/C.12/1/Add.74, en párr. 33.

¹⁷ UN Human Rights Council. *Observaciones sobre la situación de la Comunidad Charco la Pava y otras comunidades afectadas por el Proyecto Hidroeléctrico Chan 75 (Panamá)*. /HRC/12/34/Add.5, 2009, párr. 25. Consultable en: <http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/observaciones-sobre-la-situacion-de-la-comunidad-charco-la-pava-y-otras-comunidades-afectadas-por-el-proyecto-hidroelectrico-chan-75-panama-2009>. (Fecha de consulta: 1 de octubre de 2014)

¹⁸ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur...op. cit.*, párr. 43

medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para garantizar el derecho del pueblo indígena a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres. (v) sobre los estudios previos de impacto social y ambiental. Y (vi), en relación con cualquier restricción a los derechos de propiedad del pueblo indígena, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten su territorio. Además, con el propósito de asegurar una participación significativa de los grupos indígenas, los Estados tienen la obligación de aceptar y brindar información al respecto en un formato entendible y públicamente accesible”¹⁹.

Acorde con lo analizado se encuentra que la materia o el objeto de la consulta lo constituye cualquier tipo medida legislativa, se trate de leyes, normas, reglamentos, decretos o acuerdos, o bien, administrativas, sean educativas, de salud, concesiones, licitaciones o cualquier otra clase, siempre que afecte de manera directa los intereses o derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, la interpretación de la normativa analizada conduce a considerar que en aquellos casos en los que la medida tiene un impacto especial, significativo o diferenciado respecto de dichos pueblos y comunidades, el deber del Estado de realizar una consulta se vuelve imperante.

La importancia del objeto de la consulta consiste en la circunstancia de que el proceso en cuestión debe desarrollarse de manera apropiada y adaptada a las circunstancias no solamente de cada

¹⁹ ANTKOWIAK, Thomas y GONZA, Alejandra. “El derecho a la consulta en las Américas: marco legal internacional” en Salazar, Katya et al. 2010. *El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas*. Washington: Revista de la Fundación para el Debido Proceso Legal, número 4, año 3, septiembre de 2010, pág. 4.

pueblo o comunidad indígena afectado, sino también en consideración a la materia de la consulta, de tal manera que los pasos que se sigan para tratar una medida legislativa no necesariamente serán los mismos que se instituyan cuando se trate de una cuestión administrativa.

“Las características específicas del procedimiento de consulta que es requerido por el deber de consultar, necesariamente varían dependiendo de la naturaleza de la medida propuesta y el alcance de su impacto en los pueblos indígenas. Una reforma constitucional o medidas legislativas que afectan o afectarán a todos los pueblos indígenas de un país requerirá una consulta y mecanismos de representación que, de alguna forma se abra y llegue a todos ellos. Por el contrario, las medidas que afectan a determinados pueblos o comunidades indígenas, como iniciativas de extracción de recursos naturales en sus territorios, requieren de procedimientos de consulta que se centre en los intereses de, y la participación, de los grupos especialmente afectados”²⁰.

Esto es así, porque tratándose de estos aspectos el impacto que se genera en la vida interna de las comunidades indígenas, las afecta de una manera especial, significativa, directa y diferenciada, puesto que la libre autodeterminación en su vertiente políticas constituye un elemento esencial de subsistencia y permanencia de dichas comunidades, de tal forma que una alteración sustancial al régimen electoral que las rige, o bien, el cambio de un sistema a otro, puesto que el principio jurídico de la multiculturalidad incorporado a nivel constitucional implica que el Estado tiene el deber de proteger la existencia y continuidad de los pueblos y comunidades indígenas,

²⁰ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur...op. cit.*, parr. 45

por lo que no puede adoptar o consentir alguna decisión que pueda poner en riesgo la integridad de tales sujetos colectivos.

6. Principios.

Como se ha visto, los instrumentos internacionales y nacionales que constituyen la base normativa del derecho a la consulta en forma alguna establecen algún tipo de procedimiento que detalle la forma en que debe hacerse efectivo el ejercicio de ese derecho, sino que únicamente disponen o establecen una serie de principios o pautas que los gobiernos nacionales deben respetar y observar a efecto de realizar adecuadamente la consulta.

Por ende, para que una consulta a una comunidad o pueblo indígena sea válida y cumpla con los estándares internacionales correspondientes en la sentencia se fijan los criterios mínimos que debe cumplir, los cuales se basan en los establecidos en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los principios que se mencionan son los siguientes:

1) Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.

El Estado tiene el deber de consultar activamente con la comunidad o pueblo afectado, según sus costumbres y tradiciones, aceptar y brindar información, y promover la comunicación constante entre las partes, de tal manera que un elemento esencial para el ejercicio de

este derecho consiste en la utilización de procedimientos culturalmente adecuados.

Lo anterior acorde con lo dispuesto en la tesis CXLVI/2002 cuyo rubro es: **“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)”**.

2) Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.

De ahí que cualquier condicionamiento, presión o coerción por parte del Estado o de terceros en el sentido de ceder a la realización de determinada medida o proyecto a cambio de obtener algún beneficio o para evitarse un perjuicio, puede viciar el procedimiento de consulta y provocar su nulidad, pues tales circunstancias afectan la libre decisión de los pueblos y comunidades afectados.

3) Pacífico: se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.

4) Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información

relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente.

Al respecto, resulta de gran trascendencia que la información que se proporcione se entregue con la debida anticipación y en un plazo razonable previo a la consulta, a fin de que los pueblos y comunidades afectados cuenten con la oportunidad de analizarlos y adoptar una decisión informada.

La información debe ser accesible para los afectados, de tal manera que tengan acceso a ella de manera pronta y fácilmente, así como asequible, es decir, el deber del Estado no sólo consiste en proporcionar los datos y documentos correspondientes sino de proporcionar las explicaciones y ampliaciones necesarias para que los pueblos y comunidades se encuentren en posibilidad de tener pleno conocimiento de todos los aspectos y resultados que involucran o pueden implicar la medida o proyecto que se consulte.

“La información ofrecida a los pueblos debe ser lo más completa posible y en sus términos, utilizando sus palabras y conceptos, planteando alcances, obstáculos, retos e implicaciones positivas y negativas —tanto para el Estado como para ellos...La calidad de la información estará dada según si la gente o comunidad tiene información sobre un tema, tanto o igual que el Estado —dependencia o funcionario—, y la puede manejar o se apropia de ella en sus términos/conceptos/palabras. Lo que nos plantea una cuestión de paridad, como principio fundamental de un diálogo entre iguales. Si el funcionario no maneja toda la información, es decir, no ha sido previa y él está poco capacitado sobre el tema en cuestión, no puede dar una visión de las ventajas y desventajas ni responder a

*las dudas de los consultados, entonces podría presumirse que existe mala fe por parte del Estado*²¹.

Esta situación implica la necesidad de que la autoridad proporcione la información en un lenguaje comprensible y respetuoso, considerando el idioma propio del pueblo o comunidad indígena afectados y de una manera culturalmente adecuada.

Por ello, resulta de suma trascendencia considerar el procedimiento de consulta como una situación de retroalimentación, de tal manera que exista una comunicación constante entre las partes, a fin de evitar que transforme la consulta en un proceso unilateral de información, en donde los pueblos y comunidades tengan un papel estático, de meros receptores de un cúmulo de datos recopilados por el Estado.

5) Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.

6) Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

7) Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y

²¹ CRUZ RUEDA, Elisa. 2008. *Mecanismos de consulta...op. cit.*, págs. 16-17 Consultable en: www.pueblosyfronteras.unam.mx/a08n5/pdfs/n5_Art03.pdf (Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2014).

reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.

En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.

8) Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

En esa perspectiva, la consulta debe considerarse un verdadero diálogo intercultural²² lo que implica necesariamente el reconocimiento del otro, de su alteridad, de sus formas particulares de organización interna y de expresión, así como de su sistema de valores, tradiciones y costumbres, pues sólo de esta manera puede existir un verdadero proceso de negociación entre las partes, así como alcanzar un consentimiento libre, previo e informado bajo el principio de igualdad de oportunidades, de tal forma que en caso contrario, el terreno para el dialogo resultara estéril e incluso simulado”²³.

²² Los instrumentos internacionales más importantes que hacen referencia a la interculturalidad, la diversidad cultural y los derechos culturales son la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del 2 noviembre de 2001, en la cual se establece que la diversidad cultural es un imperativo ético inseparable del respeto de a la dignidad humana; la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 2005; la Declaración sobre los derechos de las personas perteneciente a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas del 18 de diciembre de 1992 que contiene el derecho general de las minorías étnicas a disfrutar de su propia cultura y de exigir a los Estados la protección de su identidad étnica y cultural, la obligación de los Estados para adoptar medidas tendientes a garantizar que las minorías étnicas o lingüísticas reciban instrucción en su propio idioma materno; la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales del 27 de noviembre de 1978, la cual refiere al derecho a la libre determinación cultural de los pueblos, el derecho a la protección y preservación de la propia cultura y el derecho a no ser asimilado por otras culturas; entre otros.

²³ “Como principio básico del consentimiento libre, previo e informado, todas las partes en un proceso de esta índole deben tener ‘igualdad de oportunidades’ para debatir cualquier acuerdo/ desarrollo/proyecto propuesto. Por ‘igualdad de oportunidades’ debe entenderse igualdad de acceso a los recursos financieros, humanos y materiales para que las comunidades debatan plena y significativamente en el idioma o idiomas indígenas que

En ese sentido, el procedimiento de consulta debe tomar en cuenta las asimetrías que puedan existir entre todos los sujetos del diálogo, las cuales pueden referirse a los más distintos aspectos como conocimientos técnicos, acceso a la información o capacidad de negociación, a fin de que el Estado pueda reducirlas significativamente o eliminarlas.

Bajo esa perspectiva, los siguientes elementos coadyuvan a la gestación de procesos de naturaleza intercultural:

- “el respeto de la cultura e identidad cultural de los pueblos indígenas;
- el reconocimiento de que en los procesos de consulta los pueblos indígenas deben poder fijar sus propias condiciones y requisitos, exigir que el proyecto se ajuste a su concepción de desarrollo y que puedan plantear otras alternativas de desarrollo;
- respetar sus propias formas de generar consensos, sus formas de desarrollar sus argumentos y la importancia de los símbolos e imágenes a través de las cuáles reflejan sus posiciones;
- respetar los tiempos y ritmos que marcan sus propios procesos de toma de decisiones;
- la obtención del consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones (en sus propias lenguas, de acuerdo a su tradición oral, en sus propios tiempos, etcétera);

corresponda [...]”, *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas* (E/C.19/2005/3), aprobado por el UNPFII unpfi en su Cuarta Sesión en 2005, párr. 47.

- el imperio del principio de buena fe durante los procesos²⁴.

9) Previa: uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta consiste precisamente el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.

Al respecto, los instrumentos internacionales son acordes en considerar que la consulta debe realizarse con el carácter de previa, esto es, antes de adoptarse la decisión, medida o proyecto que se pretende consultar, pues sólo de esta forma se observan cabalmente el resto de los principios a los que se ha aludido.

En ese sentido, la consulta tiene que realizarse con la suficiente antelación que permita a los pueblos y comunidades obtener la información completa, veraz y necesaria, así como permitir su plena expresión, para estar en aptitud de adoptar una respuesta adecuada conforme a su propio sistema de toma de decisiones, de tal manera que la consulta debe realizarse a efecto de dar tiempo a la discusión interna e inter partes.

10) Buena fe: El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre, pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres, con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con

²⁴ JULIÁN SANTIAGO, Jose Juan. *Op. cit.*, pág. 38.

pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo.

De lo anterior se puede observar que los estándares nacionales e internacionales exigen jurídicamente a los Estados consultar libre e informada a los pueblos indígenas con carácter previo a la ejecución de planes o proyectos y cooperar de buena fe con ellos, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que pudieran afectar sus derechos fundamentales.

4.2. Caso concreto.

Como se expuso, el apelante aduce que la falta de consulta indígena en la redistribución efectuada en el Estado de Puebla transgrede los parámetros constitucionales y convencionales antes referidos.

La Sala Superior considera que le **asiste razón** al Partido Acción Nacional, porque la autoridad responsable incumplió lo previsto en los artículos 1º y 2º de la Constitución Federal, relacionado con el diverso 6º del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo en países independientes.

Es así, porque, aun cuando la autoridad administrativa electoral nacional llevó a cabo los trabajos para determinar la nueva geografía electoral en colaboración con autoridades nacionales, estatales y municipales, así como con los partidos políticos, como se constata de los hechos narrados en el apartado de antecedentes de esta sentencia, los cuales se derivan de las documentales que informan el recurso que se resuelve; sin embargo, en autos no obra

constancia que acredite la realización de la consulta a las comunidades indígenas antes de emitir el acuerdo impugnado.

En el expediente en que se actúa, está demostrado que el Instituto Nacional Electoral, por conducto de diversos órganos y en función de sus atribuciones, llevó a cabo diversos trabajos para la demarcación distrital electoral en Puebla, para lo cual presentó, antes de su aprobación final, hasta dos escenarios de distritación que fueron objeto de consulta y análisis por parte de partidos políticos y autoridades; inclusive, la propuesta presentada por la Junta General Ejecutiva al Consejo General fue modificada para atender diversas observaciones y solicitudes de autoridades estatales y municipales.

Empero, no existen elementos tendentes a probar que tales trabajos se hubieren llevado en forma conjunta con la población indígena asentada en el Estado de Puebla, esto es, que hubo tal consulta previa, libre, informada y de buena fe sobre los citados trabajos de demarcación territorial distrital.

Incluso, en el acuerdo impugnado, la autoridad responsable justifica el incumplimiento de su obligación constitucional y convencionalmente de consultar a las comunidades y pueblos indígenas de forma previa a la aprobación del acuerdo de redistribución en la citada entidad federativa, en los términos siguientes:

Ahora bien, no pasa desapercibido que el 23 de octubre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia recaída al Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-677/2015 y Acumulados, mediante el cual ordenó modificar el Acuerdo INE/CG827/2015 del Consejo General de este Instituto, aprobado el pasado 2 de septiembre de este año.

En la sentencia de referencia, la autoridad jurisdiccional señaló que previo a tomar la determinación de la nueva demarcación de los Distritos electorales uninominales locales, era necesario que las autoridades electorales lleven a cabo consultas previas, libres, informadas y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas sobre estos trabajos, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres, sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

Asimismo, la Sala Superior precisó que en las consultas que se apliquen a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, se deben atender los parámetros siguientes:

- 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.

En el caso concreto de la distritación del estado de Puebla, se destaca que antes del 23 de octubre de 2015, que corresponde a la fecha de emisión y notificación de la referida sentencia, ya se habían llevado a cabo los trabajos técnicos de distritación para esa entidad federativa; tan es así que el día 21 de ese mismo mes y año, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación emitió opinión sobre el escenario final de distritación.

Es decir, los trabajos técnicos de distritación para el estado de Puebla se encontraban en la última etapa, concretamente en la etapa número 8 según el Plan de Trabajo correspondiente, y solamente faltaba que el escenario final de distritación para esa entidad federativa se presentara en la Comisión del Registro Federal de Electores, lo que aconteció el 26 de octubre de 2015; que la Junta General Ejecutiva aprobara someter a consideración de este Consejo General la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado y sus respectivas cabeceras distritales, lo que ocurrió el 27 de octubre siguiente, y que el Consejo General aprobara la nueva demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales del estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, lo que se llevó a cabo en la sesión celebrada el 30 de octubre de este año.

Así las cosas y dado el estado que guardaban los trabajos técnicos de distritación para Puebla cuando se emitió la referida sentencia por parte de la Sala Superior, resulta evidente que consultar a las comunidades y pueblos indígenas sobre los trabajos de distritación implicaría retrotraer siete de las ocho etapas del proyecto de distritación para esa entidad, que se llevaron a cabo en un periodo de nueve meses. Es decir, en los hechos

representaría la repetición de las siguientes actividades que forman parte de las siete etapas antes referidas:
(se transcribe cuadro sinóptico)

Como ya se precisó y queda evidenciado, las actividades enlistadas se realizaron desde el mes de febrero de 2015 y se culminaron en el mes de octubre del mismo año, por lo que se efectuaron en un periodo de nueve meses, con la participación de diferentes instancias y órganos involucrados

Por lo que teniendo en consideración lo anterior y tomando en cuenta que en la cuarta semana del mes de noviembre de 2015 dará inicio el Proceso Electoral en Puebla, según lo establece el artículo 79 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado el 22 de agosto de 2015 en el periódico oficial de esa entidad, aunado a que la distritación debe aprobarse antes del inicio del Proceso Electoral en que va a aplicarse, como lo dispone el artículo 214, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al señalar que: "La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el Proceso Electoral en que vaya a aplicarse ..." Entonces, es evidente que no es factible realizar, en estos momentos, la consulta señalada por la Sala Superior en la sentencia antes referida, porque ello implicaría volver a realizar los trabajos técnicos que se efectuaron durante 9 meses, sin que se cuente con el tiempo suficiente para formular la consulta a las comunidades y pueblos indígenas (que debe efectuarse de manera previa a los trabajos de distritación), así como llevar a cabo nuevamente tales trabajos técnicos de distritación (que se conjuntan en un total de 8 etapas), antes de que inicie el Proceso Electoral local en Puebla, lo que acontecerá en la cuarta semana del mes de noviembre de 2015.

Así las cosas, es claro que en cuatro semanas (tiempo transcurrido entre el 23 de octubre de 2015, fecha en que la Sala Superior emitió y notificó la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-677/2015 y acumulados, relacionada con la distritación de Oaxaca, en la que se estableció el criterio de la necesidad de consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de los trabajos de distritación, y la fecha en que iniciará el Proceso Electoral local en Puebla), no es factible efectuar la consulta referida por la Sala Superior, debido a la cercanía del inicio del Proceso Electoral local en Puebla y a que dicha consulta se debe realizar en forma previa a los trabajos técnicos de distritación que, como ya se evidenció, se desarrollaron durante 9 meses.

Además, es importante destacar que desde el inicio de los trabajos para determinar la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Puebla, el Instituto Nacional Electoral priorizó que en todo momento se privilegie la integridad y unidad de las comunidades indígenas, con la intención de mejorar su participación política, al establecer como criterio que en la conformación de los Distritos Electorales en las entidades federativas, se debe preservar, cuando resulte factible, la integridad territorial de los pueblos y comunidades indígenas; criterio que se respetó al llevar a cabo los trabajos de distritación en Puebla.

Dicho criterio, que corresponde al tercero de los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos Procesos Electorales Locales, aprobados por este Consejo General mediante Acuerdo INE/CG195/2015, de fecha 15 de abril de 2015, a la letra dice:

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.

Por lo anterior, se considera que el escenario de distritación provisto en el presente Acuerdo, garantiza en todo momento la integridad y unidad de los pueblos y comunidades indígenas, con la intención de garantizar su participación política a través del pleno ejercicio de sus derechos político-electorales.

Máxime que en el diagnóstico de las distritaciones electorales vigentes, realizado el 20 de abril de 2014 por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se advirtió que con la demarcación territorial distrital vigente en ese momento en el estado de Puebla, misma que se realizó por el Instituto Electoral del Estado de Puebla previo a la Reforma Constitucional en materia político-electoral de febrero de 2014 y a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contaba con 35 municipios indígenas que están distribuidos en 6 Distritos electorales, lo cual atomizaba de manera significativa a la población indígena, impactando de manera negativa su posibilidad de representatividad política. Además, el análisis realizado permitió detectar que en conjunto dichos municipios podían formar 1.83 Distritos completamente indígenas, con lo cual mejoraría sustancialmente la probable representación política de esta población, respecto a la distritación actualmente vigente.

Con tal diagnóstico, se determinó la necesidad de realizar una nueva delimitación de los Distritos electorales uninominales locales en el estado de Puebla. Cabe aclarar que dicho análisis no fue impugnado en su oportunidad y que, en consecuencia, adquirió firmeza, dando lugar a la realización de los trabajos para una nueva distritación en el estado de Puebla.

En consecuencia, con la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales que se aprueba en el presente Acuerdo, se lograron formar cuatro Distritos con 40 por ciento o más de población indígena, lo que implica un beneficio para las comunidades y pueblos indígenas en el estado de Puebla.

En efecto, la demarcación territorial para el estado de Puebla contenida en el escenario de distritación que se aprueba, implica para esa entidad

federativa el contar con cuatro Distritos electorales uninominales locales con 40 por ciento o más de población indígena, con lo que se actualiza el cumplimiento del mandato Constitucional de mantener, en lo posible, la integridad de los pueblos y comunidades indígenas.

La conformación de estos Distritos soluciona la fragmentación en demasía de la población indígena, que impactaba de manera negativa la posibilidad de acceder a la representación política, como se advierte en el diagnóstico realizado para el estado de Puebla. En este sentido, los pueblos y comunidades indígenas quedan integrados, al norte, en tres Distritos conformados por municipios con población Totonaca y Nahuatl, mientras que en el sureste de la entidad, la población Nahuatl quedó integrada en un Distrito.

Cabe destacar que en la demarcación territorial distrital realizada por el Instituto Electoral del Estado de Puebla previa a la Reforma Constitucional en materia político electoral de febrero de 2014 y a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las etnias indígenas se encuentran divididas territorialmente por sus fronteras, al tener a la población Totonaca dividida en cuatro Distritos y la población Nahuatl en tres de ellos; en tanto que al sur del estado, la población Nahuatl se encuentra fraccionada en dos Distritos.

Por otra parte, en la sesión de la Comisión del Registro Federal de Electores celebrada el 26 de octubre de 2015, el representante del Partido Acción Nacional ante dicha Comisión y ante la Comisión Nacional de Vigilancia, solicitó revisar la posibilidad de utilizar en el próximo Proceso Electoral Local del estado de Puebla la demarcación territorial distrital que fue realizada por el Organismo Público Local previo a la Reforma Constitucional en materia político-electoral de febrero de 2014 y a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, se precisa que esa revisión ya había sido realizada con anterioridad a la petición de la representación partidista, específicamente, el 20 de abril de 2015 por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a través del diagnóstico a las distritaciones electorales vigentes en diversas entidades federativas, entre ellas Puebla. Cabe recordar que el referido diagnóstico fue notificado a dicha representación el pasado 21 de abril de 2015 mediante oficio identificado con el número INE/DERFE/0483/2015.

Es de resaltarse que dicho diagnóstico fue presentado con base en lo mandato en el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral identificado con el número INE/JGE45/2015, mediante el cual aprobó el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación para las Entidades Federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017. En dicho Acuerdo se aprobó realizar el diagnóstico de la distritación de las quince entidades, entre ellas Puebla, en la que se analizarían los indicadores que justifiquen la necesidad de realizar la distritación en cada una de las entidades.

En este sentido y como ya se hizo referencia, en dicho diagnóstico se valoró la demarcación territorial distrital vigente a ese momento en el estado de Puebla, misma que fue realizada por el Instituto Electoral del Estado de Puebla previo a la Reforma Constitucional en materia político electoral de febrero de 2014 y a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por medio de ese diagnóstico se determinó la

factibilidad de la realización del ejercicio de redistribución con base en cuatro indicadores:

- a) Utilización del Censo de Población y Vivienda 2010 (último censo);
- b) Número de Distritos fuera de rango (tomando en consideración el porcentaje de desviación poblacional de $\pm 15\%$);
- c) Omisión en la creación de Distritos indígenas cuando la entidad sí presenta municipios con 40% o más de población indígena, y
- d) Rompimiento en la continuidad geográfica de un Distrito.

Si bien en dicho diagnóstico se hace referencia a que la demarcación territorial distrital del estado de Puebla, efectuada en su momento por el Organismo Público Local, se realizó con base en el Censo de Población y Vivienda 2010 y que no contaba con Distritos con desviación poblacional superior al rango de $\pm 15\%$ con respecto a la media poblacional estatal; lo cierto es que el diagnóstico también indica que dicha distritación no cumple con los indicadores identificados con los incisos c) y d); lo anterior, por las siguientes consideraciones:

c) Distritos Indígenas. Destaca el caso de Puebla. Al noreste de la entidad se localizan 35 municipios indígenas, que están distribuidos en 6 Distritos electorales, lo cual atomiza de manera significativa a la población indígena, impactando de manera negativa su posibilidad de representatividad política. El análisis realizado permitió detectar que en conjunto dichos municipios pueden formar 1.83 Distritos completamente indígenas, con lo cual mejoraría sustancialmente la probable representación política de esta población, respecto a la distritación actualmente vigente.

d) Continuidad geográfica de los Distritos. El estudio de este aspecto dio como resultado que en Puebla se rompió la continuidad geográfica en tres de sus Distritos electorales (9, 10 y 17), sin una causa debidamente justificada.

En dicho diagnóstico se concluyó que resultaba procedente realizar una nueva delimitación de los Distritos electorales uninominales locales en el estado de Puebla por las siguientes consideraciones:

- Por fragmentar en demasía a la población indígena impactando de manera negativa a la posibilidad su representación política.
- Por presentar Distritos electorales geográficamente discontinuos sin una justificación clara.

Se reitera que dicho diagnóstico no fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que quedó firme en todas sus consideraciones y términos.

Con respecto a la discontinuidad en los Distritos electorales que menciona el multicitado diagnóstico, en la propuesta de demarcación territorial para el estado de Puebla del presente Acuerdo se cumple con el principio de continuidad geográfica, dado que para la construcción de las delimitaciones distritales, se tomó en consideración los límites geoelectorales aprobados por este Instituto, se identificaron y se agruparon las unidades geográficas que presentaban discontinuidades territoriales en su conformación. Lo anterior fue avalado por el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación en su análisis y evaluación de las observaciones presentadas por los partidos políticos a los escenarios de distritación para el estado de Puebla.

Ahora bien, la solicitud presentada por la representación del Partido Acción Nacional ante la Comisión del Registro Federal de Electores consistente en utilizar para el próximo Proceso Electoral Local del estado de Puebla la demarcación territorial distrital que fue realizada por el Organismo Público Local previo a la Reforma Constitucional en materia político-electoral de febrero de 2014 y a la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no guarda congruencia con los trabajos realizados durante la revisión de escenarios para el estado de Puebla, dado que como obra en el oficio sin número de fecha 9 de octubre de 2015, el cual está signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante la Vocalía del Registro Federal de Electores en esa entidad federativa, presentó un escenario con una función de costo de 11.830623, el cual guarda relación idéntica con las propuestas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, MORENA y Encuentro Social. Cabe resaltar que dicha propuesta conjunta a la postre se convirtió en el Escenario Final de Distritación Local del estado de Puebla, mismo que se aprueba en este Acuerdo.

Aunado a lo anterior, este Consejo General sostiene el criterio consistente en que, de no utilizar en las próximas comicios del estado de Puebla la propuesta de demarcación territorial contenida en el presente Acuerdo, se vulneraría el bien jurídico protegido por la Reforma Político-Electoral de 2014 que concedió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la atribución de realizar la distritación local, ya que tal reforma tuvo como finalidad propiciar un equilibrio poblacional entre los distintos Distritos en que se divide una entidad federativa para la elección de diputados de mayoría relativa y que se aplicaran criterios objetivos, lo que no se lograba porque los institutos electorales locales omitían efectuar nuevas distritaciones antes de que iniciaran los Procesos Electorales Locales.

Adicionalmente, la nueva distritación electoral para el estado de Puebla deviene necesaria y es acorde a los principios de interpretación normativa pro homine, en atención a que con su implementación se persiguen los objetivos, anteriormente referidos en este mismo apartado, de que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes; que en la delimitación de los Distritos no facilite a las y los ciudadanos la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos, y que se asegure la homogeneidad de la población, con lo cual se busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.

En efecto, cada uno de estos objetivos que son acordes con el concepto y propósito de la geografía electoral, pretenden la protección más amplia de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Es por todo lo anterior, que este Consejo General determina que la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales locales para el estado de Puebla implica la menor afectación posible a los usos y costumbres de sus pueblos y comunidades indígenas. Como se puede advertir, el proyecto de demarcación de los Distritos electorales uninominales locales del estado de Puebla, atiende lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo Tercero Transitorio del Decreto de dieciocho de julio de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de

ese año, por el que se reformó el citado artículo de la Constitución federal, pues se deben tener en consideración los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta su mejor convivencia, así como su dimensión cultural, poblacional y territorial.

En virtud de los argumentos citados, válidamente este Consejo General puede aprobar la demarcación territorial de los Distritos electorales uninominales en que se divide el estado de Puebla y la designación de sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de este Instituto.

De la transcripción anterior se puede observar que el Instituto Nacional electoral adujo como principal razón para justificar la falta de realización de la consulta indígena lo avanzado de la etapas del proceso de distritación, al haber señalado que se habían llevado ocho de las nueve etapas de los trabajos técnicos de distritación para esa entidad federativa.

Empero, este órgano jurisdiccional considera que tales razones son insuficientes, porque en el caso se trata de una determinación administrativa susceptible de afectar directamente los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas, entre otros, los de participación política, ya que no estuvieron en posibilidad de participar libremente en los trabajos de demarcación distrital.

Esto, porque como se puso de manifiesto, la consulta indígena es uno de los derechos de mayor relevancia y desarrollo a nivel normativo en el ámbito constitucional y convencional, erigiéndose como piedra angular del pluralismo en un Estado democrático y el máximo respeto a los derechos de las minorías, en tanto constituye un derecho sustantivo intrínsecamente relacionado con su derecho a la autonomía y libre determinación, lo cual también se vincula con la vigencia de otros derechos, como son el de participación política, el derecho a preservar y fortalecer sus culturas, lenguas e instituciones y al desarrollo.

Así la consulta indígena no es un trámite formal, en tanto se concibe como un verdadero instrumento de participación incluyente, al ser un medio fundamental para alcanzar un diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas que permita garantizar el respeto, ejercicio y reconocimiento de sus derechos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente, el de acceso a la información, así como el de la participación en la toma de decisiones.²⁵

Por ello, señaló que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, en el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, porque uno de los objetos de tal procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas pueden ser perjudicados.

El Máximo Tribunal Constitucional sostuvo el anterior criterio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015 el diecinueve de octubre de dos mil quince, así como al resolver el amparo en revisión 631/2015 el ocho de mayo de

²⁵ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Libro XXIII, agosto de dos mil trece, tomo 1 (uno) página setecientas treinta y seis.

dos mil trece, criterio que dio origen a la tesis de rubro y texto siguiente:

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Por lo anterior, la Sala Superior considera que **siempre que se tome una decisión relacionada con los Pueblos y Comunidades Indígenas resulta** necesaria la implementación de una consulta previa, libre, informada y de buena fe.

Tales exigencias resultaban aplicables a los trabajos de demarcación territorial distrital, efectuados en el Estado de Puebla por la autoridad electoral administrativa quien, indebidamente soslayó tal imperativo.

En efecto, antes de que se aprueben las determinaciones de cualquier autoridad que puedan menoscabar los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, obligatoriamente tienen que llevar

a cabo este tipo de ejercicios para conocer su opinión, a fin de evitar posibles afectaciones a sus usos y costumbres.

De esa manera la obligación de consultar a los pueblos indígenas y permitir su libre participación se relaciona, en general, con la aplicación de los postulados constitucionales y convencionales establecidos en los artículos 1° y 2° constitucionales, relacionados con el diverso 6° del referido Convenio, los cuales edifican las bases para la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de la formulación, implementación y evaluación de las medidas y programas que los afecten directamente.

4.3. Efectos de la decisión.

En este orden de ideas y en atención a que no es materialmente posible que para el proceso que actualmente se desarrolla en el Estado de Puebla, se lleve a cabo consulta previa a los Pueblos y Comunidades Indígenas que se ubican en esa entidad federativa, lo conducente es **modificar** el acuerdo controvertido para los efectos siguientes:

- a) La redistribución impugnada exclusivamente tenga aplicación en el proceso electoral local en curso;
- b) Se ordena al Instituto Nacional Electoral que lleve a cabo la redistribución en el Estado de Puebla, previa consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas pertenecientes a esa entidad federativa, acorde con lo establecido en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

c) De esa manera, queda vinculado el Instituto Nacional Electoral a realizar **en forma inmediata a la conclusión del proceso electoral local actualmente en curso**, la consulta previa a los Pueblos y Comunidades Indígenas, así como los trabajos de redistribución en los que se consideren los resultados de la referida consulta.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el Considerando último de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con los numerales 102, 103, 106, 109 y 110, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría de cuatro votos**, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN FORMULA EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-758/2015.

Con el debido respeto a los Magistrados que conforman el Pleno de esta Sala Superior, formulo el presente voto particular, dado que en mi concepto debió revocarse el acuerdo impugnado, y, en consecuencia, el proceso electoral a celebrarse en el Estado de Puebla, deberá desarrollarse con la anterior demarcación geográfica distrital.

En la sentencia, se propone con base en un criterio de eficiencia práctica, que quede vigente el Acuerdo INE/CG925/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el treinta de octubre de dos mil quince, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales, a pesar de no haberse realizado la consulta a los pueblos indígenas de conformidad con el artículo 1 de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, lo que es reconocido por la propia autoridad responsable.

Al respecto, no comparto tal criterio porque considero que la autoridad administrativa electoral federal, viola lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad antes especificado que contiene la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, considero que se viola lo dispuesto por el artículo 6°, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa, que señala:

Artículo 6

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

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

(b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y

organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

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

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

De lo trasunto, se advierte la obligación de las autoridades de realizar la consulta a los pueblos o comunidades indígenas, afectados por medidas legislativas o administrativas, como en el caso lo es la determinación de la demarcación territorial de los distritos uninominales locales en que se divide el Estado de Puebla y sus respectivas cabeceras distritales.

Tampoco puedo acompañar el criterio de la mayoría, respecto de la reserva que muestran sobre la legitimidad procesal del partido político para cuestionar dicha distritación, pues a la luz del derecho comparado, particularmente en el caso *Florence Flast vs. Wilbur J. Cohen*, la Corte Suprema de los Estados Unidos sostuvo que un contribuyente tiene legitimación para demandar al gobierno para evitar un uso inconstitucional de fondos de los contribuyentes, protegiendo así el derecho de

todos los contribuyentes norteamericanos a raíz de la protección de un sujeto individual.

En efecto, en el año de mil novecientos sesenta y ocho, Florence Flast unió a varios ciudadanos en la presentación de una demanda contra Wilbur Cohen, el Secretario de Salud, Educación y Bienestar, de los Estados Unidos afirmando que gastaban fondos en escuelas religiosas violando la prohibición de la Primera Enmienda. Es decir, el agravio de la posible violación constitucional cometida por un acto de autoridad puede generar el interés de cualquier ciudadano o, en el caso, partido político, para impugnarla por el vicio de inconstitucionalidad.

En este sentido, y tomando en cuenta que en el Estado de Puebla, existe una importante proporción de población indígena²⁶, considero que debió revocarse el acto impugnado, porque aún y cuando la autoridad administrativa electoral nacional, llevó a cabo los trabajos para determinar la nueva geografía electoral en colaboración con las autoridades nacionales, estatales, y municipales, así como con los partidos políticos, sin embargo, no obra constancia que acredite la realización de la consulta a las comunidades indígenas del Estado de Puebla, antes de emitir el acuerdo controvertido, bajo la justificación de lo avanzado de las etapas del proceso de redistribución, así como la proximidad del proceso electoral local.

²⁶ Por ejemplo según el Anexo 6, del documento base para la distritación electoral local en el estado de Puebla, se puede advertir que existen 58 municipios incluidos en 11 distritos electorales que cuentan con más del 50% de la población indígena.

Lo anterior, porque las razones aducidas por la autoridad administrativa electoral responsable son insuficientes, dado que se trata de una determinación administrativa susceptible de afectar directamente los derechos humanos de las comunidades indígenas, entre otros, los de participación política, ya que no estuvieron en posibilidad de participar libremente en los trabajos de demarcación distrital.

La transgresión a la Constitución en cuanto al principio de autonomía de las comunidades indígenas, así como de la disposición del Convenio 169 ya aludido, con toda medida legislativa y administrativa que puede afectar sus intereses debe ser consultada con las comunidades indígenas directamente como reconocimiento de su autonomía constitucional y convencional.

Por lo anterior, sostengo que resultaba necesaria la implementación de una consulta previa, libre, informada y de buena fe, antes de aprobar la demarcación geográfica electoral en el Estado de Puebla.

En consecuencia, lo procedente conforme a derecho es revocar el acuerdo impugnado, por lo que el proceso electoral que se celebrará en dicha entidad federativa, deberá desarrollarse con la anterior demarcación geográfica, despojando de cualquier consecuencia a la distritación nula, que aunque reciente, es contraria a derecho y, por lo tanto, nula de pleno derecho, sin posibilidad de ser convalidada.

Además, considero se debe ordenar al Instituto Nacional Electoral, que, una vez terminado el proceso electoral local,

lleve a cabo, la nueva redistribución de inmediato, para lo cual deberá realizar en todas las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Puebla, la consulta previa, libre, informada y de buena fe, sobre los trabajos de demarcación distrital en la citada entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
MAGISTRADO

