

ACUERDO DEL CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA REALIZACIÓN DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS PERSONAS INDÍGENAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCIONES AFIRMATIVAS PARA LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATURAS DE ELECCIÓN POPULAR A CARGOS LOCALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SU PROTOCOLO

En este acuerdo el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua **aprueba** la realización de la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua y su Protocolo.

GLOSARIO

Comunidades Indígenas	Son aquellas que integran un pueblo indígena y forman una unidad social, política, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos
Congreso del Estado	H. Congreso del Estado de Chihuahua
Consejo Estatal	Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Consulta	Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado de Chihuahua
Convención Americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Coordinación	Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
DADPI	Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Instituto	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
OIT	Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Pueblos indígenas	Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas, entendiendo a quienes integran un pueblo indígena, no como necesariamente incluido en un territorio específico, sino a las personas que comparten dichas instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas en su ámbito personal
Protocolo	Protocolo para la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

1. ANTECEDENTES

1.1. Juicio ciudadano JDC-02/2020. El cuatro de mayo de dos mil veinte, el Tribunal emitió sentencia en el juicio ciudadano local JDC-02/2020, en la cual declaró que el Congreso Local incurrió en omisión legislativa, por la inexistencia de normatividad que regulara, desarrollara e hiciera efectivos los derechos políticos y electorales de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas para participar, representar y acceder a cargos de elección públicos en las elecciones de ayuntamientos y legisladores¹.

¹ La cual se invoca como hecho público y notorio en términos del artículo 322, párrafo 1) de la Ley Electoral, así como en la jurisprudencia 27/97 de rubro **HECHO NOTORIO. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TAL, LAS EJECUTORIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL PLENO O POR LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, julio de 1997, página 117.

1.2. Juicio ciudadano JDC-022/2023. El veintiocho de abril de dos mil veintitrés² se promovió juicio ciudadano en contra del Congreso del Estado por la presunta omisión de legislar en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades indígenas, dentro del expediente de clave JDC-022/2023.

El veintiséis de junio, el Tribunal declaró inexistente la omisión legislativa y vinculó al Instituto para que, en caso de que el Congreso del Estado no expidiera la legislación atinente, previo al inicio del próximo proceso electoral local, emitiera acciones afirmativas, para las cuales debía considerar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a una consulta.³

1.3. Juicio ciudadano JDC-031/2023. El veinticuatro de mayo se promovió un diverso juicio ciudadano en contra de presuntas omisiones legislativas y reglamentarias por parte del Congreso del Estado y del Instituto para garantizar el derecho de la actora de ser votada y representada mediante cargos de elección popular.

El tres de agosto, el Tribunal declaró existente la omisión reglamentaria atribuida a este Instituto y ordenó llevar a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a las candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el próximo proceso electoral local.

2. COMPETENCIA

Este Consejo Estatal es competente para dictar el presente acuerdo por medio del cual se determine la realización de la Consulta y su Protocolo a fin de garantizar los derechos fundamentales de participación política de la población, en cumplimiento a las sentencias de claves **JDC-022/2023** y **JDC-031/2023**, dictadas por el Tribunal, como se expuso en el apartado de antecedentes.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 1, tercero y quinto párrafo, 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución federal; 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

² Las fechas que se asentarán a continuación corresponden al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

³ Resolución que fue confirmada por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF dentro del juicio ciudadano SG-JDC-55/2023.

2, 3, numeral 1, y 4, numeral 1, del Convenio 169 de la OIT; 2, 3, 5 y 18 de la DNUDPI; 8, primer párrafo, de la Constitución local; 14, numerales 5 y 6, y 64, numeral 1, inciso o), de la Ley Electoral.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Del principio de igualdad y no discriminación

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

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

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

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

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

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

En observancia al principio de igualdad sustantiva, en el ámbito de los derechos políticos y electorales, los partidos políticos, en su calidad de entes de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de

representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, así como esta autoridad electoral, tienen la obligación de implementar las medidas necesarias que permitan que todas las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos políticos y electorales, poniendo especial atención en las personas o grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad o que se consideran de atención prioritaria, para quienes el bloque de constitucionalidad obliga la aplicación de las reglas con perspectiva de derechos humanos y con enfoque diferenciado, de tal forma que puedan generarse las mejores condiciones que les permitan el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentra el derecho de ser votadas y votados.

El artículo 133 de la Constitución federal advierte que la misma, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por la persona Presidenta de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

En consecuencia, los tratados internacionales tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico; en esa medida, deben ser cumplidos y aplicados a todas las personas a quienes se encuentren bajo su tutela.

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

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

El artículo 1, párrafo 1, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial entiende por *discriminación racial* a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

El párrafo 4 del mismo ordenamiento señala que:

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

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), la referida Convención Internacional señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar en los términos de dicha convención, se encuentra el derecho a tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegida o elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

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

En la Opinión Consultiva OC-22/16 del veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, solicitada por la República de Panamá a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con la Titularidad de Derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos

Humanos, se estableció que en la medida en que el ejercicio de algunos de derechos de los miembros de las comunidades indígenas y tribales se realiza conjuntamente, la violación de dichos derechos tiene una dimensión colectiva y no puede circunscribirse a una afectación individual. En ese sentido, las afectaciones aludidas acarrearán entonces consecuencias para todos los miembros de la comunidad y no únicamente para algunos determinados en una situación específica.

Por otra parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, conforme a su artículo 1, párrafo 1, tiene como objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la Constitución federal, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

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

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

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

Por su parte, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, en su artículo 21, indica que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen

derecho a la no discriminación, que implica no sufrir distinción, exclusión o restricción alguna basada en el origen étnico, nacional o regional; en el sexo, la edad, discapacidad, condición social, económica o sociocultural, apariencia personal, ideologías, creencias, caracteres genéticos, condiciones de salud, embarazo, idioma, religión, opiniones, orientación o preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular, total o parcialmente, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas.

3.2. De los pueblos y comunidades indígenas

La Constitución federal reconoce en su artículo 2º, párrafo primero, que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

Así también establece en su párrafo tercero que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

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

En este sentido, la DNUDPI, en su artículo 9 señala que los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

De igual manera, la DADPI, en el segundo párrafo de su artículo I menciona que la autoidentificación como pueblos indígenas será un criterio fundamental para determinar a quienes se aplica dicha Declaración. Los Estados respetarán el derecho a dicha autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas ha señalado su preocupación por el “número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres, en México” y ha recomendado a México que *redoble sus esfuerzos para asegurar la plena participación de los indígenas, en especial de las mujeres, en todas las instituciones de toma de decisión, en particular en las instituciones representativas y en los asuntos públicos, y que tome medidas efectivas para asegurar que todos los pueblos indígenas participen en todos los niveles de la administración pública, -para lo que podría ser útil- la implementación de medidas especiales o de acción afirmativa.*⁴

El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención Americana en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja.⁵

Asimismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer observa con preocupación *la discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales*; por lo que exhorta al Estado parte a que *adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias de iure y de facto de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afromexicanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales.*⁶

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Examen de los informes presentados por los Estados Parte e conformidad con el artículo 9 de la Convención Observaciones finales para México. 80º período de sesiones, 2012, párr. 16.

⁵ Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018, párr. 18.

⁶ Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México, julio 2018, párr. 33 b), párr. 34 b).

Por su parte, el Compromiso de Santiago, adoptado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, resolvió entre otras consideraciones, alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial, afianzando la presencia de mujeres en todos los poderes del Estado y niveles y ámbitos de gobierno, garantizar la protección de los derechos de las mujeres que participan en política y condenar la violencia política.⁷

Una democracia requiere que todas las voces tengan acceso al debate público y político, por lo que la representación política de los distintos grupos es vital para el logro de una democracia inclusiva.⁸

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

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

Ahora bien, la Constitución Local, en su capítulo II denominado de los Derechos Indígenas, particularmente, establece el catálogo de derechos reconocidos por el estado de Chihuahua a sus pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el párrafo segundo, fracciones III, V y VI, disponen que en ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus mecanismos de toma de decisiones, elegir a sus autoridades y representantes, bajo los principios de equidad, garantizando la participación de las mujeres frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados; y a dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles.⁹

⁷ Recomendación del Compromiso de Santiago, enero 2020. párr. 12.

⁸ Iguanzo Isabel, Pueblos indígenas, democracia y representación: los casos de Bolivia y Guatemala, Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, 2011, pág. 3.

⁹ En su artículo 8.

Por su parte, el artículo 10 establece que los pueblos indígenas, con base en sus Sistemas Normativos Internos, tienen derecho a:

- Determinar sus procesos de desarrollo y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural;
- Participar en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal; y
- La representación en la administración pública.

Por su parte, La **Ley Electoral**, en el artículo 13, numerales 5 y 6, establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; asimismo indica que la Constitución y leyes reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus sistemas normativos internos, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución federal de manera gradual.

Aunado a lo anterior, prescribe que los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Chihuahua elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución federal, los tratados internacionales, la Constitución Local y las leyes aplicables del de esta entidad federativa.

3.3. De las obligaciones de los partidos políticos

El artículo 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución federal, en relación con los artículos 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos y 106 de la Ley Electoral, preceptúa que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden; que en la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género; que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el acceso de ésta al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y

mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

3.4. De la acción afirmativa indígena

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

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

Asimismo, las Salas Superior y Regionales del TEPJF dictaron diversas sentencias relacionadas con medios de impugnación interpuestos en contra del registro de candidaturas postuladas a través de la acción afirmativa indígena y mediante las cuales revocó el registro de algunas de ellas. En resumen, se identifican las siguientes situaciones:

- a) La falta de documentos para acreditar la personalidad de la autoridad que extiende la constancia y establecer la vinculación de la persona postulada con la comunidad.¹⁰
- b) La falta de acreditación de la personería o bien de que fuese una autoridad electa conforme a los sistemas normativos de la autoridad.¹¹
- c) La autoridad que expidió la constancia no tiene atribuciones para acreditar autoadscripción indígena, y en consecuencia, los documentos presentados no acreditan el vínculo comunitario ¹²
- d) La autoridad que expidió la constancia manifestó no reconocer los documentos que le fueron presentados al realizar las visitas de verificación. ¹³.

3.5. De la acreditación de la autoadscripción indígena calificada

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

Bajo esas premisas, para cumplir con el requisito de autoconciencia establecido en el artículo 2° de la Constitución federal, que funda la adscripción de la calidad de indígena, y a efecto de que no sean postuladas personas que no reúnan dicha condición, es necesario que además de

¹⁰ Cfr. Sentencias SX-JDC-568/2021 de fecha 16 de abril de 2021, SX-JDC-579/2021, SX-JDC-601/2021, SX-JDC-602/2021 de fecha 23 de abril de 2021, de la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

¹¹ Cfr. Sentencia SX-JDC-590/2021 y acumulados de fecha 23 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

¹² Cfr. Sentencia SX-JDC-633/2021 de fecha 30 de abril de 2021 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF.

¹³ Cfr. Sentencia SUP-JDC-771/2021 de fecha 26 de mayo de 2021 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Sentencia SUP-JDC-614/202 de fecha 12 de mayo de 2021 de la Sala Superior del TEPJF.

la declaración respectiva, los partidos políticos y coaliciones acrediten el vínculo que la persona candidata tiene con su comunidad.

De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, los partidos políticos y coaliciones postulantes, deben acreditar el vínculo de la persona candidata con la comunidad del Distrito o el Ayuntamiento por el que se pretende postular.

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

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

COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.-

Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución federal y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que

pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente.

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

- Ser originaria/o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acrediten su participación y compromiso comunitario.
- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o, desempeñado cargos tradicionales en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar las instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno de la vida comunal en el pueblo originario o comunidad indígena al que pertenezca la persona dentro de la población o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada.
- Ser representante o miembro de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones dentro del Ayuntamiento o Distrito indígena por el que pretenda ser postulada la persona.

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

Cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se debió asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resultaran de las constancias expedidas por las autoridades comunales

existentes en la comunidad o población indígena, como podían ser las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, de acuerdo con lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena.

Este requisito además debía corroborarse previo a la expedición de la constancia de mayoría o de asignación por el Instituto.

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

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

3.6. De las candidaturas independientes indígenas

Respecto a las candidaturas independientes ordinarias, la segunda parte de la fracción II del artículo 35 de la Constitución federal, así como el artículo 4, numeral 4, de la Ley Electoral, prevén el derecho de las y los ciudadanos a registrar candidaturas de manera independiente, siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF determinó que la incursión de los pueblos y comunidades indígenas en la integración de los órganos de representación popular regulados en una legislación diferente a los sistemas normativos internos implica su incorporación en

órganos estatales del poder público que se eligen por el voto de la ciudadanía, lo cual, conlleva el deber de observar el marco constitucional y legal previsto al respecto.¹⁴

De igual forma, en relación con las candidaturas independientes indígenas, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que su implementación privilegia el derecho al voto pasivo de los pueblos y comunidades que las postulen y deberán atender a las especificidades culturales y mecanismos democráticos propios de las comunidades.¹⁵

Por tanto, de acuerdo con el artículo 2 de la Constitución federal y sus distintas interpretaciones, los requisitos se pueden flexibilizar razonable y objetivamente, sin embargo, para ello, la autoridad electoral competente debe atender a las circunstancias y condiciones de las personas interesadas en cada caso en particular.¹⁶

3.7. Del acatamiento a las sentencias dictadas por la Tribunal en los expediente JDC-022/2023 y JDC-031/2023

En la sentencia dictada el veintiséis de junio, dentro del expediente **JDC-022/2023**, se resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Son **inexistentes** las omisiones legislativa y reglamentaria atribuidas al Congreso del Estado y al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

SEGUNDO. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que proceda conforme a lo ordenado en el inciso b) del estudio de fondo de la presente resolución.

TERCERO. Se **ordena poner a disposición** del actor, del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y demás interesados, la síntesis de la presente sentencia para su difusión amplia entre la población del Estado. Por ello, se vincula al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que, en colaboración con su Defensoría Pública de Derechos Políticos y Electorales de la Ciudadanía Chihuahuense, proceda conforme al apartado c) del estudio de fondo de esta sentencia.

En los numerales 82 y 83 de dicha sentencia se determinó lo siguiente:

¹⁴ En la sentencia de los expedientes de clave SUP-REC-53/2021 y acumulados.

¹⁵ En la sentencia de los expedientes de clave SUP-REC-1251/2021 y acumulados.

¹⁶ Acorde con lo señalado en la resolución del expediente de clave SG-JDC-55/2023.

82. Así las cosas, en el caso procede **vincular al Consejo Estatal del Instituto Electoral** para que, en caso de que el Congreso Local no expida la legislación atinente, y previo al inicio del próximo proceso electoral local, emita **los lineamientos y/o acuerdos generales que prevan acciones afirmativas** en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para la postulación de candidaturas independientes.

83. Para ello, deberá realizar los estudios en relación con el tema a regular y consultas necesarias con las comunidades indígenas, antes de emitir la normativa correspondiente.

En la sentencia dictada el tres de agosto, dentro del expediente **JDC-030/2023** se resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Se **declara existente** la omisión reglamentaria atribuida al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por lo que se ordena que proceda en términos del Considerando 7 de esta sentencia, y por lo que toca a la omisión atribuida al Congreso del Estado, se declara inatendible con base en los razonamientos expuestos en este fallo.

SEGUNDO. Se ordena al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, proceda conforme al apartado de efectos de esta sentencia.

En el considerando 7 de la sentencia se determinó lo siguiente:

7. Efectos de la sentencia

Ante lo fundado de los planteamientos de la actora, se ordena al Instituto que lleve a cabo las acciones necesarias y pertinentes para implementar medidas afirmativas que garanticen el acceso de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a las candidaturas para los cargos de elección que habrán de postularse en el próximo proceso electoral local, las cuales deberán ser concomitantes y transversales con las que ya ha implementado hasta este momento y las que diseñe con posterioridad; en los términos siguientes:

- a) El Consejo Estatal del Instituto Electoral deberá emitir, previo al inicio del proceso electoral local, los lineamientos y/o acuerdos generales que prevean las medidas compensatorias y acciones afirmativas generales en materia de derechos político-electorales de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas para garantizar sustantivamente la postulación de candidaturas y acceso a los cargos públicos.
- b) El Consejo Estatal contará con plenitud administrativa y jurisdiccional para diseñar e implementar las medidas afirmativas que considere idóneas, necesarias y pertinentes, a partir de los estudios que al efecto realice, debiendo observar la transversalidad de los principios que interseccionan o comulgan con los derechos político-electorales de las comunidades indígenas.
- c) El Instituto deberá de informar a este Tribunal sobre el cumplimiento de la presente sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a realizar lo anterior.

En tal sentido, este Consejo Estatal estima necesario aprobar una consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia, para dar cumplimiento a los mandatos jurisdiccionales, de conformidad con el marco convencional, nacional y local en la materia, por las razones que a continuación se indican.

3.8. De la consulta previa, libre e informada

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

El artículo 6, numeral 1, inciso a) del Convenio 169 de la OIT establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Por su parte, el artículo 19 de la DNUDPI, así como el artículo XXIII, numeral 2, de la DADPI establecen que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar

medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En materia de legislación nacional, el artículo 2º de la Constitución federal reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y refiere a la obligación gubernamental de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

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

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.- De la interpretación de los artículos 1º y 2º Apartado B, de la Constitución federal, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la OIT, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

También, es de resaltar que los parámetros adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del veintisiete de junio de dos mil doce, en relación con el caso del

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sobre las consultas que se pretendan aplicar a las y los miembros de pueblos indígenas, se basan en lo siguiente:

- a) El carácter previo, pues se tomarán en cuenta en las primeras etapas del proyecto a realizar;
- b) La buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.
- c) Lo adecuado y accesible de la consulta, pues los proyectos estarán encaminados a todas las especificidades de los pueblos, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas;
- d) La consulta será informada, en la inteligencia que todos los proyectos serán dados a conocer para que conozcan su naturaleza y alcances y puedan evaluar la procedencia del plan propuesto, y

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

La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 1.1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

De acuerdo con el inciso a) del Artículo 29 de la Convención Americana no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de esta se conviertan en un impedimento para que las personas

participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento que antecede a las elecciones.

De acuerdo con el artículo 23.2 de la Convención Americana se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa.

Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

B) Características de las consultas a pueblos indígenas

En la acción de inconstitucionalidad 127/2019 dictada por la SCJN el trece de octubre de dos mil veinte, se establecen las características de la Consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, que a la letra dice:

42. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1°, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, cuando las autoridades pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses de manera directa.

Tales consideraciones han sido reiteradas, de manera más reciente, en la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019¹⁷ y en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019¹⁸.

43. Las características señaladas han sido desarrolladas de la siguiente manera:

- a) **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- b) **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- c) **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previamente y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales

¹⁷ Resuelta el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁸ Resuelta el día 12 de marzo de 2020. Se aprobó por **mayoría** de nueve votos a de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. Los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

- d) **La consulta debe ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022, la SCJN señala que en los procedimientos de consulta deben preservarse las especificidades culturales y atender las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. No obstante, deben preverse necesariamente las siguientes características y fases:

- a. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- b. **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.
- c. **Fase de deliberación** interna en la cual los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
- d. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de generar acuerdos.
- e. **Fase de decisión**, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF resolvió, entre otras cosas, que los Organismos Públicos Locales Electorales debían llevar a cabo acciones encaminadas a diseñar una metodología adecuada para comunicar a las comunidades y pueblos indígenas cuáles son las acciones afirmativas que proceso de implementación.¹⁹

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

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

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

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

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

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

Pertinencia cultural: el diálogo intercultural, implica la observancia del principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso; por ejemplo, el Estado no

¹⁹ En atención a la sentencia del expediente de clave SUP-JDC-56/2023.

podrá ejercer presión sobre el pueblo involucrado, mediante la imposición de restricciones temporales.

En ese orden de ideas, el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT establece que para llevar a cabo la consulta se requiere la participación de cuatro figuras:

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

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

Así el proceso de consulta, en términos del Protocolo, independientemente de la metodología que utilice, deberá considerar una fase de acuerdos previos, que se desarrollan en el protocolo inicial, tales como:

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

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

- 1) Un periodo en donde se le brinda información a los consultados;
- 2) Un periodo prudente para la deliberación de los pueblos, en el que analizan la información aportada;
- 3) Un periodo en donde se realizan las reuniones de consulta para llegar a acuerdos;
- 4) Un periodo para la ejecución y seguimiento de los acuerdos.

Por tanto, los principios rectores de toda consulta deben ser los siguientes:

a) Libre determinación

Conforme a los artículos 3 de la DNU DPI y 2º de la Constitución federal, es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente sus formas de gobierno y organización social, económica, política, jurídica y cultural y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.

Una expresión concreta de este derecho en el ámbito estatal es el proceso de consulta libre, previa e informada, mediante la cual los pueblos indígenas participan en la adopción o rechazo de las decisiones respecto de medidas administrativas o legislativas que les afecten o sean susceptibles de afectarles.

Bajo esta consideración, la libre determinación constituye un principio fundamental en los procesos de consulta y consentimiento, que define el tipo de relación de los pueblos indígenas con los municipios, las entidades federativas y la Federación, los cuales deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho, con la finalidad que, en condiciones de libertad e igualdad, tomen una decisión respecto al tema consultado y en esta medida, determinen su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural.

b) Participación

A lo largo de la historia política contemporánea se ha venido consolidando el derecho a la participación como base fundamental de una sociedad democrática que garantiza a la ciudadanía no quedar al margen de la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen.

En el caso de quienes integran los pueblos indígenas, además de la participación a través de los mecanismos generales contemplados en nuestra legislación (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, entre otros) tienen el derecho a participar en asuntos específicos que afecten o sean susceptibles de afectar sus derechos colectivos e individuales a través del derecho de consulta.

En este sentido, la participación/negociación/diálogo con quienes integran los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y la sociedad, es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento.

La particularidad cultural e histórica de los pueblos y personas indígenas, obliga a los Estados a adaptar y reforzar los mecanismos comunes de participación ciudadana, dando lugar al derecho de consulta libre, previa e informada.

En virtud de este principio, es necesario propiciar la más amplia participación de quienes integran los pueblos indígenas, en condiciones de libertad y equidad. En este sentido, debe existir una interpretación amplia y acorde a lo más favorable para los pueblos indígenas a fin de lograr que el mayor número de sus integrantes participe en estos procedimientos, en lo individual o de forma colectiva, por ello, no puede haber participación, consulta, ni consentimiento sin la expresión abierta y libre de la voluntad.

c) Buena fe

Sobre este principio, la SCJN ha emitido el siguiente criterio:

La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe. Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad de honradez en el tráfico jurídico y en tanto cuando se ejerza un derecho como cuando se cumpla un deber. Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la buena fe es "una locución tomada en consideración en numerosas disposiciones legales,

definida como la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra de este".

d) Transparencia

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

3.9. Del contenido del Protocolo

Esta autoridad se encuentra consciente de la obligación y necesidad de formular una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que contribuya a la adopción de las medidas administrativas y legales denominada acciones afirmativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal.

En ese sentido, se propone la aprobación del Protocolo, en el cual se define que la Consulta tendrá por objeto recibir las opiniones, planteamientos y propuestas de las personas sujetas de Consulta, acerca de los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas.

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

- I. Objeto de la Consulta,** que será el recibir las opiniones, planteamientos y propuestas de las personas sujetas de consulta, acerca de los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado en el Proceso Electoral Local 2023-2024.

II. Materia de la Consulta, que trata de las medidas administrativas y legales denominada acciones afirmativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado partiendo, de manera enunciativa, más no limitativa de los siguientes ejes temáticos:

- i. Representación de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos y Congreso del Estado;
- ii. Principio de paridad de género para garantizar los derechos políticos y electorales de las mujeres indígenas en Chihuahua;
- iii. Candidaturas Indígena independiente;
- iv. Auto adscripción calificada indígena; y
- v. Medidas y acciones complementarias que permitan la participación política de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua.

III. Enfoques de la consulta:

- i. Perspectiva de género;
- ii. Interculturalidad;
- iii. Interseccionalidad y
- iv. Derechos humanos.

IV. Identificación de los actores de la Consulta

i. Personas consultadas. Personas indígenas mexicanas residentes en el estado de Chihuahua, de forma individual o a través de las autoridades tradicionales, comunitarias e instituciones representativas.

De manera enunciativa, las autoridades indígenas tradicionales, comunitarias e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, entre las que podemos encontrar:

- 1. Autoridades municipales indígenas.

2. Autoridades comunitarias, que pueden ser delegaciones, agentes, comisarías, jefaturas de tenencia, autoridades de paraje y ayudantías, entre otros.
3. Autoridades y gobiernos tradicionales indígenas.
4. Autoridades agrarias indígenas (comunales y ejidales).
5. Organizaciones, instituciones, ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos indígenas.
6. Consejos consultivos indígenas de instituciones para la atención de las comunidades indígenas en las entidades federativas.

ii. **Autoridad responsable** Será el Instituto la autoridad responsable como instancia gubernamental que, en el ámbito de su competencia, tiene la atribución otorgada por el Tribunal²⁰, así como por el marco jurídico convencional y legal previsto anteriormente.

Asimismo, la unidad administrativa responsable de llevar a cabo la organización de la Consulta será la Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del Instituto, salvo la Etapa de Seguimiento y Decisión, la cual estará a cargo de la DEPPP.

iii. **Comité Técnico Asesor.** El Comité Técnico Asesor es la instancia de carácter colegiado, conformada por personas e instituciones que por su experiencia pueden aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva y análisis especializado durante la totalidad del presente proceso.

²⁰ Mediante lo resuelto en el expediente JDC-022/2023.

iv. Órgano Técnico. La Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas será el Órgano Técnico en la organización y promoción de la Consulta, facilitará asistencia técnica, metodológica, organizacional y apoyo en la coordinación, tanto para el diseño como para su implementación. Proporcionará el directorio de las autoridades, comunidades y organizaciones representativas, que aunado al directorio y participantes registrados por el Instituto serán la base para la Convocatoria. Lo anterior, por tratarse de la instancia gubernamental que tiene a su cargo la atención de los asuntos que atañen a los pueblos y comunidades indígenas.

v. Órgano Garante. La Comisión Estatal de Derechos Humanos será el Órgano Garante que vigile que la Consulta se realice conforme a la normatividad aplicable a estos ejercicios; acompañará y dará seguimiento al proceso con el carácter de testigo.

vi. Observadores. Serán las personas e instituciones que por la naturaleza de sus funciones o por interés legítimo en acompañar el proceso y que pueden contribuir a la adecuada realización del mismo. De igual manera, se contará con el acompañamiento de los partidos políticos quienes, para tales efectos, a través de sus representantes ante el Consejo Estatal, deberán acreditar a los representantes que participarán en el proceso de la Consulta, conforme a los plazos y procedimientos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

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

- i. Etapa de convocatoria.** En esta etapa, el Instituto, con el acompañamiento del Órgano Técnico, emitirá la convocatoria a la Consulta con base en el Protocolo aprobado por el Consejo Estatal y la difundirá por todos los medios a su alcance.
- ii. Etapa informativa.** En esta fase, se proporcionará a las personas indígenas, autoridades tradicionales, comunitarias y representaciones el cuestionario y toda la información que se disponga respecto de la materia de la Consulta, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas. Para el desahogo de esta etapa se llevarán a cabo acciones que proporcionen al mayor número de

personas indígenas la información sobre el tema de la Consulta en los términos que se precisen en el Protocolo.

- iii. **Etapas Deliberativa.** Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, tendrán un periodo para deliberar sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto del tema de la Consulta.
- iv. **Etapas Consultiva.** En esta etapa se establecerá un diálogo entre la autoridad responsable y las personas indígenas de los pueblos y comunidades consultadas, a través de reuniones consultivas, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la Consulta.

Lo anterior, acompañados de los órganos técnico, garante, coadyuvante y observadores, en los términos que se establezcan en el protocolo. En las reuniones referidas se elegirán representantes con la finalidad de que den puntual seguimiento a los acuerdos aprobados en las mismas, con lo cual se garantizará el principio de participación, de buena fe, el deber de acomodo, el deber de adoptar decisiones razonadas, así como la transparencia de la Consulta.

- v. **Etapas de Seguimiento y Decisión.** Para esta etapa se determina que es compromiso del Instituto asumir el análisis, y en su caso atender, las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos.

Concluido el análisis y valoración de las opiniones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas, la DEPPP procederá a elaborar el proyecto de acuerdo del Consejo Estatal en el cual se presentará el dictamen de las respuestas a los cuestionarios, así como se propondrán las acciones afirmativas a implementar en el Proceso Electoral Local 2023-2024, quien lo presentará a consideración del Consejo Estatal.

vi. Etapa de Difusión de las acciones afirmativas. Una vez aprobadas las acciones afirmativas en materia indígena, estas se harán del conocimiento de los representantes de las comunidades indígenas electos en las reuniones consultivas.

VI. Sedes de las reuniones consultivas. Para llevar a cabo la Consulta se propone la realización de cuatro reuniones consultivas para atender a los pueblos y comunidades indígenas.

Para la definición de la realización de las reuniones consultivas se tomará en cuenta la distribución geográfica de los pueblos, su vinculación regional en el ámbito económico, social y cultural, así como su cercanía, acceso y situación de seguridad. Para ello, en ese apartado del protocolo se señalan las lenguas indígenas de las personas intérpretes-traductoras que participarán en las reuniones informativas y consultivas y se precisará cuáles será los pueblos indígenas que se considera que participaran, ello de manera enunciativa mas no limitativa.

VII. Previsiones generales. Se establecen diversas previsiones generales relacionadas con el cumplimiento de los plazos, el protocolo sanitario, la documentación de la Consulta, el archivo de la Consulta, las personas intérpretes-traductoras de lenguas indígenas, la traducción de los materiales, el financiamiento, así como, en caso de ser necesario, ajustes al Protocolo.

Así, con la aprobación del Protocolo, se robustecerán las medidas tendientes a la salvaguarda de los derechos políticos y electorales de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta su convivencia y dimensión cultural, poblacional y territorial.

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

Asimismo, la Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del Instituto deberá implementar un micrositio en la página del Instituto con la finalidad de hacer pública toda la documentación y las actividades realizadas con relación a la Consulta y la materia de esta.

Para la realización de la consulta materia del presente Acuerdo será necesaria la disposición de los recursos humanos y presupuestales del Instituto, de conformidad con lo que establezcan para tal fin el Consejo Estatal, en conjunto con la Dirección Ejecutiva de Administración y la Coordinación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emiten los siguientes:

4. ACUERDOS

PRIMERO. Se aprueba la realización de la Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua.

SEGUNDO. Se aprueba el Protocolo para la consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua, de conformidad con el **Anexo** del presente Acuerdo, que forma parte integral del mismo.

TERCERO. Se designa a los actores de la consulta en los términos precisados en el numeral **3.9** de la presente determinación, y se designa a la Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas de este Instituto como la unidad administrativa responsable de llevar a cabo la organización de la Consulta, salvo la Etapa de Seguimiento y Decisión, la cual estará a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

CUARTO. Infórmese dentro de las siguientes veinticuatro horas al Tribunal Estatal Electoral del estado de Chihuahua sobre el proceso de cumplimiento que se está dando a las sentencias dictadas en los expedientes JDC-022/2023 y JDC-031/2023.

QUINTO. Comuníquese a la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos la presente determinación.

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

SÉPTIMO. Publíquese la presente determinación y sus anexos en el **Periódico Oficial del Estado**.

OCTAVO. Comuníquese la presente determinación y sus anexos a los órganos ejecutivos y técnicos de este Instituto.

NOVENO. Notifíquese en términos de ley.

Así lo acordó, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral por **unanimidad** de votos de la Consejera Presidenta, Yanko Durán Prieto; y las Consejeras y los Consejeros Electorales: Fryda Libertad Licano Ramírez; Georgina Ávila Silva; Gerardo Macías Rodríguez; Luis Eduardo Gutiérrez Ruiz; Víctor Yuri Zapata Leos; y, Ricardo Zenteno Fernández, en la **Décima Séptima Sesión Extraordinaria** de **once** de **agosto** de **dos mil veintitrés**, firmando para constancia, la Consejera Presidenta: Yanko Durán Prieto, y, el Secretario Ejecutivo, quien da fe. **DOY FE.**

YANKO DURÁN PRIETO
CONSEJERA PRESIDENTA

ARTURO MUÑOZ AGUIRRE
SECRETARIO EJECUTIVO

En la ciudad de Chihuahua, Chihuahua a **once** de **agosto** de **dos mil veintitrés**, el suscrito Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral, certifica que el presente acuerdo fue aprobado por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral por unanimidad de votos de las Consejeras y los Consejeros Electorales en la **Décima Séptima Sesión Extraordinaria**, de **once** de **agosto** de **dos mil veintitrés**. Se expide la presente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68 BIS, numeral 1, inciso a) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

ARTURO MUÑOZ AGUIRRE
SECRETARIO EJECUTIVO

CONSTANCIA. Publicada el día **14** de agosto de dos mil veintitrés, a las **11:10** horas, en los estrados de este Instituto Estatal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 339 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. **DOY FE.**

ARTURO MUÑOZ AGUIRRE
SECRETARIO EJECUTIVO

**Protocolo para la consulta previa, libre e informada
a las personas indígenas, pueblos y comunidades
indígenas en materia de acciones afirmativas para
la postulación y registro de candidaturas de
elección popular a cargos locales en el estado de
Chihuahua**

Contenido

1.	GLOSARIO	3
2.	ANTECEDENTES	4
3.	LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO	6
4.	FUNDAMENTO JURÍDICO SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA Y A LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA ELECTORAL.....	8
I.	Instrumentos jurídicos internacionales.....	8
II.	Instrumentos jurídicos nacionales	15
5.	MATERIA DE LA CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MATERIA DE POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS	27
I.	Objeto de la Consulta	27
II.	Materia de la Consulta.....	27
III.	Enfoques de la Consulta.....	27
IV.	Principios rectores de la Consulta	30
V.	Deberes en la Consulta	32
6.	IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES ACTORAS DE LA CONSULTA	33
I.	Personas consultadas	33
II.	Autoridad responsable.....	34
III.	Comité Técnico Asesor.....	34
IV.	Órgano Técnico	34
V.	Órgano Garante.....	35
VI.	Observadores	35
7.	ETAPAS DEL PROCESO DE LA CONSULTA	35
I.	Etapa de Convocatoria	36
II.	Etapa informativa.....	37
III.	Etapa Deliberativa	38
IV.	Etapa Consultiva	38
V.	Etapa de Seguimiento y Decisión	39
VI.	Etapa de Difusión de las acciones afirmativas	40
8.	SEDES DE LAS REUNIONES CONSULTIVAS	40
9.	PREVISIONES GENERALES	42
I.	Cumplimiento de plazos	42
II.	Documentación de la Consulta.....	42
III.	Archivo de la Consulta.....	43
IV.	Intérpretes	43
V.	Financiamiento	43
VI.	Ajustes al Protocolo.....	44

1. GLOSARIO

Autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias:	Son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, y que son elegidas y nombradas de conformidad con sus sistemas normativos, las cuales pueden o no coincidir con las autoridades municipales, auxiliares o agrarias
Comunidades indígenas:	Son aquellas que integran un pueblo indígena y forman una unidad social, política, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos
Congreso del Estado:	H. Congreso del Estado de Chihuahua
Consejo Estatal:	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Consulta	Consulta previa, libre e informada a las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas en materia de acciones afirmativas para la postulación y registro de candidaturas de elección popular a cargos locales en el estado de Chihuahua
Consulta indígena:	Es el derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas a participar en la toma de decisiones respecto de actos y medidas legislativas y administrativas que los afecten o sean susceptibles de afectarles, y que debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Correlativamente, constituye un deber ineludible del Estado mexicano
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Coordinación:	Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado de Chihuahua
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
DNUDPI:	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Chihuahua

OIT:	Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Protocolo:	Protocolo para la consulta previa, libre e informada a las personas, pueblos y comunidades indígenas en materia de autoadscripción en la postulación de candidaturas a cargos federales de elección popular
Pueblos indígenas:	Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas, entendiendo a quienes integran un pueblo indígena, no como necesariamente incluido en un territorio específico, sino a las personas que comparten dichas instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas en su ámbito personal
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
UIGDHND:	Unidad de Igualdad de Género, Derechos Humanos y No Discriminación del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

2. Antecedentes¹

El Instituto, dentro del ámbito de sus facultades constitucionales y legales como órgano constitucional mexicano, debe implementar las medidas necesarias para garantizar el reconocimiento pluricultural, facilitando con ello que la ciudadanía que pertenece a los pueblos y comunidades indígenas, sea escuchada y esto se convierta en la representación política deseable, incluye la emisión de diversos acuerdos que las regulen, con la finalidad de abonar a la construcción de una democracia más igualitaria.

Asimismo, tiene a su cargo la armonía en la protección y maximización de los derechos de las personas indígenas, por lo que debe proporcionar certeza y seguridad jurídica a las

¹ Las fechas que se asentarán a continuación corresponden al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

personas actoras en la contienda electoral, con el único objetivo de cesar las condiciones de desigualdad histórica que han enfrentado las comunidades indígenas, a fin de cumplir con el mandato constitucional y con los compromisos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, para hacer efectiva la igualdad de toda la población en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Para el Proceso Electoral Local 2020-2021, el Consejo Estatal emitió el acuerdo de clave IEE/CE69/2020², en el que se determinaron acciones afirmativas para garantizar el derecho de participación política de pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de diputaciones e integrantes de ayuntamientos en el estado de Chihuahua.

Ahora bien, el veintiocho de abril y el veinticuatro de mayo se promovieron juicios ciudadanos en contra del Congreso del Estado por la presunta omisión de legislar en materia de derechos políticos de los integrantes de las comunidades indígenas, dentro de los expediente de clave JDC-022/2023 y JDC-031/2023.

En tal virtud, el Tribunal emitió resoluciones en las que, entre otras cuestiones, vinculó al Instituto para que, previo al inicio del próximo proceso electoral local, emitiera acciones afirmativas al respecto.

Además, se estableció que el Instituto podría adoptar las medidas necesarias para orientar y auxiliar a las personas integrantes de pueblos originarios en el cumplimiento de los requisitos para registrar una candidatura independiente.

Por lo anterior, se presenta este Protocolo con el objetivo de realizar una Consulta, en cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal y de conformidad con la legislación nacional y estatal vigente y los tratados internacionales en la materia de los que México es parte, respetando las formas de gobierno, las instituciones representativas, autoridades y formas de organización.

² Consultable en <https://ieechihuahua.org.mx/estrados/0/1/1564.pdf>

3. Los pueblos y comunidades indígenas en México

Para los órganos e integrantes de un sistema democrático, la máxima protección y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas es un asunto de especial relevancia.

El reconocimiento de la Nación mexicana con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y reconociendo a los individuos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, como parte de esta composición, se establece en el artículo 2º, apartado A, de la Constitución federal, señalando que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En el entendido de que quienes integran un pueblo indígena, no necesariamente habitan en un territorio específico, sino a cada una de las personas que comparten dichas instituciones sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, o parte de ellas en su ámbito personal se les considera parte de ese pueblo.

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

Asimismo, se establece que la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Entre los derechos que se incluyen en la Constitución federal se encuentra la libre determinación y autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, principios, instituciones y procedimientos, a la no discriminación, al respeto de sus sistemas normativos, a la conservación y protección de sus culturas, a ser consultados siempre que una acción administrativa o legislativa sea susceptible de afectarles.

Por su parte, las comunidades indígenas reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos, también llamados usos y costumbres, expresados en sus sistemas de gobierno y de cargos conforme sus sistemas normativos políticos, civiles, religiosos y formas de trabajo colectivo.

Las formas de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas cuentan con diferentes tipos de instituciones representativas tradicionales y constitucionales como son los gobiernos y autoridades tradicionales, consejos indígenas, presidencias y cabildos municipales, autoridades comunitarias y agrarias, representantes de pueblos indígenas en instituciones públicas federales y estatales, consejos consultivos, organizaciones culturales y políticas, así como líderes sociales y políticos.

Es necesario esclarecer que para que una persona sea considerada como indígena, la legislación nacional y los tratados internacionales en la materia, no obligan a que dicha persona deba pertenecer a alguna comunidad, o que viva en una zona geográfica determinada, sino que se asuma como parte de un pueblo indígena a través del autorreconocimiento y su auto conciencia.

Al respecto, el Convenio 169 de la OIT señala como uno de sus postulados básicos, el derecho de los pueblos indígenas a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan, por conducto de sus representantes que hayan elegido, estableciendo que las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, salvaguardando en todo momento las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y las normas internacionales de derechos humanos.

De igual forma, el artículo 5 de la DNU DPI prevé que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y

culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La población indígena se ubica a lo largo y ancho del país. Los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Yucatán son los que concentran el mayor número de hablantes de lengua indígena. Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía nos da cuenta que personas indígenas hay en todo el territorio nacional, incluyendo el territorio de Chihuahua, y son a todas ellas con las que se tiene una deuda ancestral.

Los pueblos indígenas son culturas diferentes, hablan, en conjunto, unas 68 lenguas, con 364 variantes, tienen sus propios rituales, tradiciones y formas diversas de entender la vida, la naturaleza y formas de organización, por lo que cuentan con sistemas normativos y sociales propios, mediante los cuales se organizan para la toma de decisiones y para el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Asimismo, tienen derechos tanto individuales como colectivos reconocidos, a diferencia de las personas no indígenas.

En el Estado de Chihuahua se tiene registro de 53 diferentes variantes de pueblos y comunidades indígenas³, así como 56 variantes de agrupaciones lingüísticas.

4. Fundamento jurídico sobre el derecho a la consulta y a la representación política electoral

I. Instrumentos jurídicos internacionales

- a) El Convenio 169 de la OIT** suscrito por México el once de julio de mil novecientos noventa⁴, en su artículo 2, párrafo 1, establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una

³ De conformidad con lo establecido en el Censo de Población y Vivienda 2020, dentro del documento Población indígena en hogares según pueblo por municipio Censo 2020, consultable en <https://www.inpi.gob.mx/indicadores2020/8-poblacion-indigena-en-hogares-segun-pueblo-por-municipio-censo-2020-100122.xlsx>

⁴ El Decreto del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero del 1991.

acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

Por su parte el artículo 6 menciona que:

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.

b) La DNUDPI, aprobada por la 107a. Sesión Plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el trece de septiembre de dos mil diecisiete, con el voto a favor del Estado Mexicano, establece que:

Artículo 1. Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales

reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

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.

- c) La Declaración y Programa de Acción de Durban⁵**, con respecto al derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a la representación política electoral se tiene en cuenta que, reconoce que las personas indígenas “han sido víctimas de discriminación durante siglos y afirmamos que son libres e iguales en dignidad y derechos y no deberían sufrir ningún tipo de discriminación, particularmente por su origen e identidad indígenas, y destacamos la necesidad de tomar constantemente medidas para luchar contra la persistencia del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que los afectan”.

⁵ El objetivo primordial de la Declaración y Plan de Acción de Durban es dar una serie de lineamientos a los Estados, a las organizaciones no gubernamentales y al sector privado para emprender una verdadera y frontal lucha contra el racismo los cuales fueron presentados durante la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en la ciudad de Durban, Sudáfrica el 31 de agosto y el 8 de septiembre de 2001 en las que el Estado México, estuvo presente.

Por lo tanto, para que los pueblos indígenas puedan expresar libremente su propia identidad y ejercer sus derechos no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación, lo que necesariamente implica el respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Se está haciendo actualmente un esfuerzo por garantizar el reconocimiento universal de estos derechos en las negociaciones acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos siguientes:

-) Ser llamados por su propio nombre;
-) Participar libremente y en condiciones de igualdad en el desarrollo político, económico, social y cultural de un país;
-) Mantener sus propias formas de organización, sus estilos de vida, culturas y tradiciones; a mantener y utilizar su propio idioma;
-) Mantener su propia estructura económica en las zonas en que habitan; a participar en el desarrollo de sus sistemas y programas de educación;
-) Administrar sus tierras y recursos naturales, incluidos los derechos de caza y pesca; y
-) Tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad, entre otros.

d) La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en la Segunda Sesión Plenaria de la Organización de Estados Americanos, celebrada el catorce de junio de dos mil dieciséis, con el voto favorable del Estado Mexicano, establece lo siguiente:

Artículo XXXI

1. Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales de los pueblos indígenas, así como su derecho a mantener su identidad cultural, espiritual y tradición religiosa, cosmovisión,

valores y a la protección de sus lugares sagrados y de culto y de todos los derechos humanos contenidos en la presente Declaración.

2. Los Estados promoverán, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la adopción de las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

e) Caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en su sentencia del veintisiete de junio de dos mil doce, en relación con el caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador que, respecto a las consultas que se pretenda aplicar a las personas integrantes de comunidades y pueblos indígenas, se debe atender, principalmente, a los siguientes parámetros:

- J **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.
- J **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.
- J **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.
- J **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.

f) El caso de la Organización indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (YATAMA) vs. Nicaragua. La Corte Interamericana de Derechos Humanos

estableció para este caso en la Sentencia del veintitrés de junio de dos mil cinco la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos.

La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 1.1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.

Dicha obligación de garantizar, no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

De acuerdo con el inciso a) del artículo 29 de la Convención Americana no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de esta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.

La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que la ciudadanía pueda participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento que antecede a las elecciones.

De acuerdo con el artículo 23.2 de la Convención Americana se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo con los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

g) Opinión Consultiva OC-22/16. En la opinión consultiva del veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, solicitada por la República de Panamá a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con la Titularidad de Derechos de las personas jurídicas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se estableció que en la medida en que el ejercicio de algunos de derechos de las personas integrantes de las comunidades indígenas y tribales se realiza conjuntamente, la violación de dichos derechos tiene una dimensión colectiva y no puede circunscribirse a una afectación individual.

En ese sentido, las afectaciones aludidas acarrearán entonces consecuencias para todos los miembros de la comunidad y no únicamente para algunos determinados en una situación específica.

II. Instrumentos jurídicos nacionales

a) La Constitución federal 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.

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

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra

que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2. Establece que la Nación Mexicana es única e indivisible y a la letra dice: La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

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

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución,

respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

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

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

VI. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

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

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

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

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

(...)

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

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

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

b) Jurisprudencia 12/2013, emitida por el TEPJF, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.**- De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo quinto de la Constitución federal; 1, apartado 2 del Convenio

número 169 de la OIT; 3, 4, 9 y 32 de la DNUDPI, se desprende que este tipo de comunidades tienen el derecho individual y colectivo a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, así como a reconocer a sus integrantes como indígenas y a ser reconocidas como tales. Por tanto, el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

- c) **Jurisprudencia 37/2015**, emitida por el TEPJF, de rubro **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.**- De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución federal, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la OIT, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, **las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas**, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

- d) **Tesis relevante IV/2019**, emitida por el TEPJF, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.**- Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución federal y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente.
- e) **Tesis aislada XXVII.3o.20 CS (10a.)**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el veintiuno de junio de dos mil diecinueve, de rubro **DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA**. Las personas y pueblos indígenas, por su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales. Por ello, el reconocimiento, promoción y protección de su derecho humano a la consulta previa, contenido en los artículos 2o., apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución federal; 1, 6, numeral 1, 15, numeral 2, 22, numeral 3, 27, numeral 3 y 28 del Convenio 169 del OIT, emana de la conciencia y necesidad de abogar de manera

especial por los intereses de las poblaciones humanas de base indígena, ligadas a su identidad étnico-cultural, mediante un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con sus representantes. Así, la dimensión y relevancia del derecho indicado, respecto de medidas administrativas o legislativas de impacto significativo sobre el entorno de los grupos mencionados, se erigen también como un mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos, con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación, así como los demás culturales y patrimoniales.

- f) **Acción de Inconstitucional 81/2018**, emitida por la SCJN, en donde se otorga la garantía de participación y el derecho de consulta a la ciudadanía indígena en futuras ocasiones.
- g) **Acción de Inconstitucionalidad 127/2019**, emitida por la SCJN, en donde se establece que las legislaturas locales deben prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- h) **Acción de Inconstitucionalidad 164/2020** en la que la SCJN señala toda consulta a los pueblos y personas indígenas debe ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, cuando se trate de normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios.
 - 1. **Consulta previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
 - 2. **Consulta culturalmente adecuada.** Debe cumplir con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados, tomando en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones.

3. **Consulta informada.** Provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas.
 4. **Consulta de buena fe.** Garantizar a través de procedimientos claros de consulta, la obtención de su consentimiento previo, libre e informado. El Estado debe asegurarse que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su conocimiento y eventual participación en los beneficios.
- i) **Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y sus acumuladas 145/2022, 146/2022, 148/2022, 150/2022 y 151/2022**, en la que la SCJN señala que en los procedimientos de consulta deben preservarse las especificidades culturales y atender las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta.

No obstante, deben preverse necesariamente las siguientes características y fases:

- I. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.
- II. **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas.

III. Fase de deliberación interna en la cual los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

IV. Fase de diálogo entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

V. Fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

j) En la sentencia **SUP-JDC-56/2023**, la Sala Superior del TEPJF resolvió, entre otras cosas, que los Organismos Públicos Locales Electorales debían llevar a cabo acciones encaminadas a diseñar una metodología adecuada para comunicar a las comunidades y pueblos indígenas cuáles son las acciones afirmativas que proceso de implementación.

k) La **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas** determina:

Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

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

Artículo 6. El Estado adoptará e instrumentará las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la

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

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

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

[...]

i) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia.

I) La Constitución Local, en su capítulo II denominado de los Derechos Indígenas, particularmente, establece el catálogo de derechos reconocidos por el estado de Chihuahua a sus pueblos y comunidades indígenas, entre otros, el párrafo segundo, fracciones III, V y VI, disponen que *en ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus mecanismos de toma de decisiones, elegir a sus autoridades y representantes, bajo los principios de equidad,*

*garantizando la participación de las mujeres frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados; y a dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles a afectarles.*⁶

Por su parte, el artículo 10 establece que los pueblos indígenas, con base en sus Sistemas Normativos Internos, tienen derecho a:

-) Determinar sus procesos de desarrollo y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural;
-) Participar en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal; y
-) La representación en la administración pública.

m) La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua, en su artículo 21, indica que las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la no discriminación, que implica no sufrir distinción, exclusión o restricción alguna basada en el origen étnico, nacional o regional; en el sexo, la edad, discapacidad, condición social, económica o sociocultural, apariencia personal, ideologías, creencias, caracteres genéticos, condiciones de salud, embarazo, idioma, religión, opiniones, orientación o preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular, total o parcialmente, el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas.

n) La Ley Electoral, en el artículo 13, numerales 5 y 6, establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos; asimismo indica que la Constitución y leyes reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, así

⁶ En su artículo 8.

como el de elegir a sus autoridades, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus sistemas normativos internos, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2 de la Constitución federal, de manera gradual.

Aunado a lo anterior, prescribe que los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Chihuahua elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad y paridad, guardando las normas establecidas en la Constitución federal, los tratados internacionales, la Constitución Local y las leyes aplicables del de esta entidad federativa.

En consonancia con lo antepuesto, los artículos 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución federal; y 104 de la Ley Electoral, indican que los partidos políticos promoverán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y garantizarán la paridad de género en la vida política del Estado, a través de la postulación a cargos de elección popular en el Congreso del Estado y Ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Del marco normativo transcrito y de los criterios jurisdiccionales se desprende que los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derecho público, son los titulares del derecho de consulta previa, libre e informada.

Esta dimensión colectiva constituye uno de los aspectos centrales que se considerará en el proceso de Consulta sobre postulación de candidaturas de elección popular a cargos locales. Esto es, se habrá de establecer un diálogo con las personas en lo particular, las representaciones y autoridades de las comunidades y pueblos.

5. Materia de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de postulación de candidaturas

I. Objeto de la Consulta

Recibir las opiniones, planteamientos y propuestas de las personas sujetas de consulta, acerca de los principios, criterios, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado en el Proceso Electoral Local 2023-2024.

II. Materia de la Consulta

Será materia del proceso de Consulta, las medidas administrativas y legales denominada acciones afirmativas que adoptará e implementará el Instituto para la postulación y registro de candidaturas de personas indígenas a los Ayuntamientos y al Congreso del Estado, partiendo, de manera enunciativa, más no limitativa de los siguientes ejes temáticos:

- 1.** Representación de los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos y Congreso del Estado;
- 2.** Principio de paridad de género para garantizar los derechos políticos y electorales de las mujeres indígenas en Chihuahua;
- 3.** Candidaturas Indígena independiente;
- 4.** Auto adscripción calificada indígena; y
- 5.** Medidas y acciones complementarias que permitan la participación política de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua.

III. Enfoques de la Consulta

a) Perspectiva de género

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en su artículo 5º, fracción VI, define la perspectiva de género como: *la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género.*

Por su parte la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia en el artículo 5º, fracción IX, la define como: *visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones" Desde esa perspectiva, la consulta deberá realizarse desde un enfoque que permita el ejercicio de los derechos y la participación activa de las mujeres indígenas.*

b) Interculturalidad

Es el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación, el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común.

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados por el tema a consultar, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos, se vuelvan compartidos y benéficos para todos los involucrados.

En este sentido, se requiere diálogo e interacción entre los diferentes individuos, pueblos y culturas en un marco de respeto, equidad y complementariedad, así como la voluntad de convivencia entre personas y pueblos con identidades culturales plurales, variadas y dinámicas, conscientes de su interdependencia. Sobre este aspecto, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que una perspectiva intercultural debe garantizar en mayor medida los derechos colectivos e individuales de los pueblos.

c) Interseccionalidad

Perspectiva que se centra en las desigualdades sociales y analiza el sistema de estructuras de opresión y discriminación múltiples y simultáneas, que promueven la exclusión e impiden el desarrollo de las personas por la intersección de más de una forma de discriminación.

Esta perspectiva ofrece un modelo de análisis que permite comprender cómo determinadas personas son discriminadas por múltiples razones y, por consiguiente, el acceso y ejercicio de sus derechos se ve restringido en más de una forma. Contribuye a diseccionar con más precisión las diferentes realidades en las que se encuentran las mujeres.

d) Derechos humanos

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

Asimismo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución federal y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de

universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

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

IV. Principios rectores de la Consulta

a) Libre determinación

Conforme a los artículos 3 de la DNU DPI y 2º de la Constitución federal, es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente sus formas de gobierno y organización social, económica, política, jurídica y cultural y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.

Una expresión concreta de este derecho en el ámbito estatal es el proceso de consulta libre, previa e informada, mediante la cual los pueblos indígenas participan en la adopción o rechazo de las decisiones respecto de medidas administrativas o legislativas que les afecten o sean susceptibles de afectarles.

Bajo esta consideración, la libre determinación constituye un principio fundamental en los procesos de consulta y consentimiento, que define el tipo de relación de los pueblos indígenas con los municipios, las entidades federativas y la Federación, los cuales deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho, con la finalidad que, en condiciones de libertad e igualdad, tomen una decisión respecto al tema consultado y en esta medida, determinen su condición política, así como su desarrollo económico, social y cultural.

b) Participación

A lo largo de la historia política contemporánea se ha venido consolidando el derecho a la participación como base fundamental de una sociedad democrática que garantiza a la ciudadanía no quedar al margen de la toma de decisiones de los asuntos públicos que les atañen.

En el caso de quienes integran los pueblos indígenas, además de la participación a través de los mecanismos generales previstos en nuestra legislación (plebiscito, referéndum, revocación de mandato, entre otros) tienen el derecho a participar en asuntos específicos que afecten o sean susceptibles de afectar sus derechos colectivos e individuales a través del derecho de consulta. En este sentido, la participación/negociación/diálogo con quienes integran los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y la sociedad, es uno de los principios torales de la consulta y el consentimiento.

La particularidad cultural e histórica de los pueblos y personas indígenas, obliga a los Estados a adaptar y reforzar los mecanismos comunes de participación ciudadana, dando lugar al derecho de consulta libre, previa e informada.

En virtud de este principio, es necesario propiciar la más amplia participación de quienes integran las comunidades indígenas, así como a la población indígena en general que radica en el estado, en condiciones de libertad y equidad. En este sentido, debe existir una interpretación amplia y acorde a lo más favorable para los pueblos indígenas a fin de lograr que el mayor número de sus integrantes participe en estos procedimientos, en lo individual o de forma colectiva, por ello, no puede haber participación, consulta, ni consentimiento sin la expresión abierta y libre de la voluntad.

c) Buena fe

Sobre este principio, la SCJN ha emitido el siguiente criterio:

La buena fe no se encuentra definida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ni en otras leyes administrativas, por lo que es menester acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, para determinar si en cada caso la autoridad actuó en forma contraria a la buena fe.

Así, la buena fe se ha definido doctrinariamente como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad de honradez en el tráfico jurídico y en tanto cuando se ejerza un derecho como cuando se cumpla un deber.

Por otra parte, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la buena fe es "una locución tomada en consideración en numerosas disposiciones legales, definida como la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra de este".

d) Transparencia

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

V. Deberes en la Consulta

a) Deber de acomodo

El deber de consulta requiere de todas las partes involucradas flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El Estado debe ajustar el proyecto con base en los resultados de la consulta o, en defecto de tal acomodo, debe proporcionar los motivos, objetivos y razonables, para no hacerlo. El no prestar la consideración debida a los

resultados de la consulta en el diseño final de las medidas, va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar.⁷

b) Deber de adoptar decisiones razonadas

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de las personas indígenas, ya sea agrupados en pueblos, comunidades o en lo individual, para asegurarles las condiciones que redunden en una vida digna. Este deber exige de las autoridades exponer los argumentos que sustenten la necesidad de la medida, así como la forma en que éstos respetarán los derechos de los pueblos y comunidades consultadas⁸.

6. Identificación de las partes actoras de la Consulta

I. Personas consultadas

Personas indígenas mexicanas residentes en el estado de Chihuahua, de forma individual o a través de las autoridades tradicionales, comunitarias e instituciones representativas.

De manera enunciativa, las autoridades indígenas tradicionales, comunitarias e instituciones representativas de dichos pueblos y comunidades son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, y que son nombradas con base en sus sistemas normativos, entre las que podemos encontrar:

- 1.** Autoridades municipales indígenas.
- 2.** Autoridades comunitarias, que pueden ser delegaciones, agentes, comisarías, jefaturas de tenencia, autoridades de paraje y ayudantías, entre otros.
- 3.** Autoridades y gobiernos tradicionales indígenas.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009. Página 124

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 diciembre 2009. Páginas 124 y 125.

4. Autoridades agrarias indígenas (comunales y ejidales).
5. Organizaciones, instituciones, ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a los pueblos indígenas.
6. Consejos consultivos indígenas de instituciones para la atención de las comunidades indígenas en las entidades federativas.

II. Autoridad responsable

Será el Instituto la autoridad responsable como instancia gubernamental que, en el ámbito de su competencia, tiene la atribución otorgada por el Tribunal⁹, así como por el marco jurídico convencional y legal previsto anteriormente.

Asimismo, la unidad administrativa responsable de llevar a cabo la organización de la Consulta será la Coordinación de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas del Instituto, salvo la Etapa de Seguimiento y Decisión, la cual estará a cargo de la DEPPP.

III. Comité Técnico Asesor

El Comité Técnico Asesor es la instancia de carácter colegiado, conformada por personas e instituciones que por su experiencia pueden aportar conocimiento, asesoría, metodología, información sustantiva y análisis especializado durante la totalidad del presente proceso.

IV. Órgano Técnico

La Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas será el Órgano Técnico en la organización y promoción de la Consulta, facilitará asistencia técnica, metodológica, organizacional y apoyo en la coordinación, tanto para el diseño como para su implementación. Proporcionará el directorio de las autoridades, comunidades y organizaciones representativas, que aunado al directorio y participantes registrados por el Instituto serán la base para la Convocatoria.

⁹ Mediante lo resuelto en el expediente JDC-022/2023.

Lo anterior, por tratarse de la instancia gubernamental que tiene a su cargo la atención de los asuntos que atañen a los pueblos y comunidades indígenas.

V. Órgano Garante

La Comisión Estatal de Derechos Humanos será el Órgano Garante que vigile que la Consulta se realice conforme a la normatividad aplicable a estos ejercicios; acompañará y dará seguimiento al proceso con el carácter de testigo.

VI. Observadores

Serán las personas e instituciones que por la naturaleza de sus funciones o por interés legítimo en acompañar el proceso y que pueden contribuir a la adecuada realización del mismo.

De igual manera, se contará con el acompañamiento de los partidos políticos quienes, para tales efectos, a través de sus representantes ante el Consejo Estatal, deberán acreditar a los representantes que participarán en el proceso de la Consulta, conforme a los plazos y procedimientos que se establezcan en la convocatoria respectiva.

7. Etapas del proceso de la Consulta

El proceso de la Consulta a pueblos y comunidades indígenas se realizará en las etapas siguientes:

Etapas
I. Convocatoria
II. Informativa
III. Deliberativa
IV. Consultiva
V. Seguimiento y Decisión

VI. Difusión de las acciones afirmativas

I. Etapa de Convocatoria

En esta etapa, el Instituto, con el acompañamiento del órgano técnico, emitirá la convocatoria a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas con base en el presente Protocolo.

La convocatoria deberá publicarse en el Periodico Oficial del Estado, en al menos un diario de mayor circulación de la entidad, y, en su caso, en las presidencias municipales; así como en la página de internet, las redes sociales oficiales, el micrositio que se cree para tal fin, los estrados de las oficinas central y regional, todos del Instituto.

De igual forma, en lugares públicos que se consideren oportunos de los municipios que para tal efecto determine el Instituto; a efecto de hacerla del conocimiento del mayor número de pueblos y comunidades indígenas de los cuales se tenga registro, tomando como base la información que obra en archivos, así como de la información que sea proporcionada por las autoridades en la materia.

Asimismo, el Instituto incluirá la difusión de la convocatoria en medios electrónicos — radio y televisión— en todo el Estado. Para maximizar el alcance en zonas con mayor presencia de población indígena se buscará la colaboración del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas a través del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Es importante mencionar que en la Consulta pueden participar todos los pueblos y comunidades indígenas que así lo deseen, se tenga o no registro o conocimiento de las mismas; así como cualquier persona que de forma individual se autoadscriba indígena. Para garantizar la publicidad de la convocatoria, la difusión se hará en todos los medios al alcance de este Instituto.

II. Etapa informativa

En esta fase, se proporcionará a las personas indígenas, autoridades tradicionales, comunitarias y representaciones el cuestionario y toda la información que se disponga respecto de la materia de la Consulta, a fin de propiciar la reflexión, debate y consenso de las propuestas.

Para el desahogo de esta etapa se llevarán a cabo acciones que proporcionen al mayor número de personas indígenas la información sobre el tema de la Consulta.

Serán las personas servidoras públicas del Instituto quienes deberán acudir a los pueblos y comunidades indígenas de las cuales se tenga registro o conocimiento en la entidad que corresponda para promover y hacer del conocimiento de las mismas la convocatoria respectiva, así como el cuestionario mediante el cual se realizará la Consulta. Lo anterior, sin menoscabo de que durante las reuniones consultivas, dentro del orden del día se contemple a su vez una fase informativa.

Además, se entregará el Protocolo para la Consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas en materia de postulación de candidaturas de elección popular a cargos locales para el estado de Chihuahua, un cuadernillo elaborado por la Coordinación, en colaboración con la DEPPP y Unidad de Igualdad de Género, Derechos Humanos y No Discriminación de este Instituto, con la información completa, previa y significativa sobre la materia a consultar, en español y en las lenguas indígenas de la región.

Como parte de este Protocolo de Consulta, se prevé dar la mayor difusión que sea posible a la Consulta con la finalidad que los pueblos y comunidades consultadas tengan oportunidad de analizar, reflexionar y valorar sus propuestas y sugerencias.

El Instituto con la colaboración del órgano técnico realizarán la difusión del proceso de Consulta a través de los medios de comunicación. Además, se procurará que la

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

El personal designado por el Instituto serán el medio idóneo para que las personas y representantes de los pueblos y comunidades indígenas resuelvan las inquietudes que pudieran presentarse respecto de la documentación que se pondrá a su consideración; no obstante, de ser necesario, formularán dichas inquietudes a Coordinación.

III. Etapa Deliberativa

Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus autoridades indígenas, tradicionales o comunitarias, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, tendrán un periodo para deliberar sobre los temas establecidos en el cuestionario y la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto del tema de la Consulta. En este periodo de reflexión no podrá intervenir ningún órgano de la autoridad electoral.

Cada pueblo o comunidad queda en plena libertad de realizar su proceso de deliberación en reuniones en su propia comunidad. En las reuniones consultivas, las personas indígenas en lo individual, los pueblos, autoridades y comunidades podrán exponer sus puntos de vista y entregarán sus respectivos cuestionarios. En caso de requerir el acompañamiento de personal del Instituto para transmitir la información a sus comunidades o asambleas, podrán solicitarlo.

IV. Etapa Consultiva

En esta etapa se establecerá un diálogo entre la autoridad responsable y las personas indígenas de los pueblos y comunidades consultadas, a través de reuniones consultivas, con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la

Consulta. Lo anterior, acompañados de los órganos técnico, garante, coadyuvante y observadores.

En cada reunión se llevará a cabo una etapa informativa en las que podrán organizarse mesas de trabajo para que las personas participantes deliberen sobre la materia de la Consulta. Se levantará el acta correspondiente que contendrá los principales acuerdos alcanzados. Asimismo, se videograbarán las sesiones y se generará evidencia fotográfica.

Adicionalmente, se abrirá un plazo posteriores a la realización de la última reunión consultiva en la entidad respectiva, durante el cual se recibirán las opiniones, propuestas, sugerencias, u observaciones generadas en las reuniones consultivas, o que por separado deseen formular las autoridades de las comunidades indígenas.

Además, en las reuniones referidas se elegirán representantes con la finalidad de que den puntual seguimiento a los acuerdos aprobados en las mismas, con lo cual se garantizará el principio de participación, de buena fe, el deber de acomodo, el deber de adoptar decisiones razonadas, así como la transparencia de la Consulta.

V. Etapa de Seguimiento y Decisión

Es importante enfatizar que es compromiso del Instituto asumir el análisis y, en su caso, atender las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos.

La DEPPP será el área encargada de realizar un dictamen técnico sobre la procedencia de las opiniones mediante el cual se incorporarán todos los resultados de la Etapa Consultiva, y se reflejarán a través de las propuestas de acciones afirmativas a adoptar para la postulación y registro de candidaturas para el Proceso Electoral Local 2023-2024.

En el caso en que no procedan las propuestas o sugerencias, la DEPPP explicará las razones por las que no fueron consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad.

Concluido el análisis y valoración de las opiniones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas, la DEPPP procederá a elaborar el proyecto de acuerdo del Consejo Estatal en el cual se presentará el dictamen de las respuestas a los cuestionarios, y las propuestas de las acciones afirmativas a implementar en el Proceso Electoral Local 2023-2024, quien lo propondrá a consideración del Consejo Estatal.

VI. Etapa de Difusión de las acciones afirmativas

Una vez aprobadas las acciones afirmativas en materia indígena, estas se harán del conocimiento de los representantes de las comunidades indígenas electos en las reuniones consultivas y a la población indígena en general, a través de los medios establecidos por el Instituto en la convocatoria respectiva.

8. Sedes de las reuniones consultivas

Para llevar a cabo la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas se propone la realización de reuniones consultivas para atender a las personas indígenas, así como a los pueblos y comunidades indígenas, las cuales estarán establecidas en la convocatoria respectiva.

Para la definición de la realización de las reuniones consultivas se tomará en cuenta la distribución geográfica de los pueblos, su vinculación regional en el ámbito económico, social y cultural, así como su cercanía, acceso y situación de seguridad.

En las reuniones consultivas de la Consulta se considerará la participación de los siguientes pueblos indígenas, de manera enunciativa, más no limitativa:

MUNICIPIO	PUEBLOS INDÍGENAS QUE SE CONSULTARÁN
Ahumada	Multicultural
Aldama	Multicultural

Allende	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Aquiles Serdán	Multicultural
Ascensión	Multicultural

Bachíniva	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Balleza	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Batopilas	Multicultural
Bocoyna	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Buenaventura	Multicultural
Camargo	Multicultural
Carichí	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Casas Grandes	Multicultural
Coronado	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Coyame del Sotol	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
La Cruz	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Cuauhtémoc	Multicultural
Cusihuiriachi	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Chihuahua	Multicultural
Chínipas	Multicultural
Delicias	Multicultural
Dr. Belisario Domínguez	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Galeana	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Na savi/Nuu Saavi/Mixteco
Santa Isabel	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Gómez Farías	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Gran Morelos	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Guachochi	Multicultural
Guadalupe	Chinanteco
Guadalupe y Calvo	Multicultural
Guazapares	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Guerrero	Multicultural
Hidalgo del Parral	Multicultural
Huejotitán	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Ignacio Zaragoza	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Janos	Multicultural
Jiménez	Multicultural
Juárez	Multicultural

Julimes	Maya'wiinik/Maya Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
López	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Madera	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñob – (oñob noñok)/Pima
Maguarichi	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Manuel Benavides	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Matachí	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Matamoros	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Meoqui	Multicultural
Morelos	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Moris	Oñob – (oñob noñok)/Pima Warihó/Macurawe/Guarijio
Namiquipa	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Nonoava	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Nuevo Casas Grandes	Multicultural
Ocampo	Multicultural
Ojinaga	Multicultural
Praxedis G. Guerrero	Maya'wiinik/Maya
Riva Palacio	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Rosales	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Rosario	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
San Francisco de Borja	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
San Francisco de Conchos	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
San Francisco del Oro	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Santa Bárbara	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Satevó	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Saucillo	Binnizá/Zapoteco Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Temósachic	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñob – (oñob noñok)/Pima
El Tule	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara
Urique	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte
Uruachi	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Warihó/Macurawe/Guarijio
Valle de Zaragoza	Rarámuri/Ralamuli/Tarahumara Oñdame/Tepehuano del norte

Este listado es enunciativo, más no limitativo, por lo que, en caso de que algún pueblo o comunidad se considere excluido, bastará con que su representante presente una solicitud por escrito ante el Instituto a efecto de que pueda participar en las reuniones consultivas.

El calendario de realización de las reuniones consultivas será definido por la Coordinación a más tardar el treinta de agosto, el cual será aprobado por el Consejo Estatal.

En el desarrollo de las reuniones participarán interpretes-traductores de las lenguas indígenas con el mayor número de hablantes en la región, de entre las agrupaciones lingüísticas que se mencionan en el cuadro siguiente, para favorecer la comprensión de la información a transmitir. No obstante, de ser necesario se acudirán a intérpretes-traductores de las variantes lingüísticas que correspondan a la región.

9. Previsiones generales

I. Cumplimiento de plazos

Las representaciones indígenas que participen respetarán los plazos y actividades que determine el Instituto para cada etapa de la Consulta, en específico para la realización de las reuniones consultivas, puesto que se cuenta con un calendario para la realización de las mismas, de acuerdo con los plazos contemplados por este Instituto.

II. Documentación de la Consulta

El Instituto recibirá los cuestionarios y la documentación que contenga las propuestas y observaciones a los temas de la Consulta recabada por las autoridades de los pueblos y comunidades participantes.

Adicionalmente, de cada una de las reuniones consultivas celebradas, se levantarán actas que contengan las propuestas y acuerdos alcanzados, además de videografiar las

intervenciones de las personas que, de manera oral, formulen propuestas u observaciones, todo lo cual se documentará a través de relatorías que recuperen las intervenciones de las personas asistentes.

III. Archivo de la Consulta

La Coordinación acopiará y ordenará toda la documentación recibida respecto de la temática consultada y generará una memoria fotográfica y de videograbación de las reuniones consultivas, que constituirán el expediente de archivo de la Consulta.

Una vez realizado lo anterior, los archivos serán remitidos a la DEPPP para su resguardo y estarán disponibles a todo el público interesado de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

IV. Intérpretes

La Coordinación, como autoridad responsable, tomará las acciones necesarias para proveer de intérpretes de las lenguas indígenas que correspondan en las reuniones consultivas.

V. Financiamiento

El Instituto proveerá a las personas a consultar, los elementos necesarios para el adecuado desarrollo del proceso de la Consulta, en particular la difusión y distribución de la convocatoria, el cuestionario y documentación informativa, y en la realización de las reuniones consultivas, siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestaria, se buscará proveer de transporte, alimentación, hospedaje, mobiliario, fotocopiado de documentos, entre otros requerimientos, conforme a las necesidades de la actividad.

VI. Ajustes al Protocolo

En caso de ser necesario, la Coordinación, en conjunto con el órgano técnico, será la responsable de realizar los ajustes al Protocolo para someterlos a la aprobación de la Comisión de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas de este Instituto y, en caso de considerarse sustanciales, someterlos a la aprobación del Consejo Estatal.