

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, RESPECTO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE INSTRUYE A LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, PARA QUE A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES, SE REALICE LA CONSULTA A LAS COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS QUE RESULTEN AFECTADAS AL EQUILIBRAR LA INTEGRACIÓN DEL DISTRITO ELECTORAL LOCAL 22 EN EL ESTADO DE OAXACA.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE” o “Instituto”), y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto Único del orden del día de la sesión extraordinaria urgente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante “Consejo General” o “Consejo General del INE”) celebrada el pasado 15 de marzo de 2017 relativo al **Acuerdo del Consejo General del INE, por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva, para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realice la consulta a las comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca.**

#### **ANTECEDENTES**

1. **Reforma constitucional.** El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”), en materia política–electoral. Derivado de la misma, entre otras cuestiones, se mandató la creación del INE, al que se le dotó de facultades para determinar, tanto a

nivel federal como local: *“La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales”*.

**2. Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIFE”), misma que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en el párrafo 1 de su artículo 214, prevé que: *“La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.”*

**3. Creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.**

En razón de la complejidad técnica de los trabajos de distritación en los ámbitos federal y de las entidades federativas, con el objeto de evaluar el adecuado desarrollo de los trabajos en la materia y, en su caso, aportar los puntos de vista y elementos de juicio que coadyuvaran a la solución de las eventuales diferencias de opinión que pudieran presentarse respecto a situaciones particulares de dichos trabajos, el 19 de noviembre de 2014, este Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG258/2014, la creación del *“Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación”*.

**4. Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral 2015.**

El 26 de marzo de 2015, la Junta General Ejecutiva del Instituto aprobó, mediante el Acuerdo INE/JGE45/2015, el plan de trabajo del proyecto de distritación para las entidades federativas con Procesos Electorales Locales 2015-2016 y 2016-2017, a través del cual particularmente, se definieron las actividades tendientes a la generación del primer y segundo escenario, así como al escenario final para la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Oaxaca, así como sus respectivas cabeceras distritales.

**5. Aprobación de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales de Oaxaca.**

El 2 de septiembre de 2015, una vez agotadas las actividades

establecidas en el Plan de Trabajo referido en el punto anterior —mismas que se llevaron a cabo en colaboración con autoridades nacionales, estatales y municipales, así como con los partidos políticos, además de contar con la aprobación del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca—, este Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG/827/2015, la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Oaxaca y sus respectivas cabeceras distritales.

**6. Resolución del recurso de apelación y diversos juicios para la protección de derechos político-electorales interpuestos en contra de la nueva demarcación de los distritos electorales locales del estado de Oaxaca.** El 23 de octubre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”) resolvió los expedientes SUP-RAP-677/2015 y acumulados, relativo a un recurso de apelación y 2,347 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, interpuestos en contra del Acuerdo INE/CG827/2015, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Oaxaca y sus respectivas cabeceras distritales.

A través de dicha sentencia, el máximo tribunal en la materia, ordenó modificar el Acuerdo impugnado, a fin de que este Consejo General emitiera, a la brevedad, una nueva determinación con la delimitación distrital local para el estado de Oaxaca, en la que se considerara al municipio de Santiago Jamiltepec, como parte del distrito electoral local 22, con cabecera en Santiago Pinotepa Nacional. Asimismo, para que una vez concluido el proceso electoral 2015-2016 celebrado en el estado de Oaxaca, el INE llevara a cabo los actos necesarios para efecto de equilibrar la integración de los distritos electorales, previa consulta a las comunidades y pueblos indígenas.

**7. Aprobación de la Jurisprudencia relativa a la realización de consultas indígenas.** Tras la aprobación de la sentencia referida en el punto anterior, el 28 de octubre de 2015, los Magistrados que integran la Sala Superior emitieron, por unanimidad de votos, la Jurisprudencia 37/2015 cuyo rubro es: *“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS*

*ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”.*

**8. Acatamiento a la sentencia emitida por la Sala Superior.** El 30 de octubre de 2015, este Consejo General aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG923/2015, la modificación de la ubicación del municipio de Santiago Jamiltepec, en el estado de Oaxaca, para formar parte del distrito 22 electoral local, con cabecera en el municipio Santiago Pinotepa Nacional, en los términos establecidos por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-677/2015 y acumulados.

**9. Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.** Atendiendo el contenido de la jurisprudencia 37/2015, el 26 de febrero de 2016, el Consejo General del INE aprobó mediante el Acuerdo INE/CG93/2016, el *“Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral”*, en el que se determinaron las distintas fases para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar que contribuyan en la conformación de los distritos que cuentan con municipios de esta población, garantizando su integridad y unidad, con la intención de mejorar su participación política.

Según se señaló en este Acuerdo, el objetivo de contar con dicho Protocolo consiste precisamente en consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, definidas con ese carácter de acuerdo con la información más actualizada de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otras instancias especializadas, para que emitan su opinión sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los Distritos Electorales generados por la autoridad electoral, así como consultarles acerca de una propuesta inicial de cabeceras distritales.

**10. Aprobación, del Acuerdo materia del presente voto particular.** El 15 de marzo de 2017, por mayoría de votos de las Consejeras y Consejeros del Consejo General, se aprobó el Acuerdo por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva, para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realice la consulta a las

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca.

### CONSIDERACIONES

**PRIMERA.** Tal como se desprende de los antecedentes del presente voto particular, en la sesión del 15 de marzo de 2017, el Consejo General del INE aprobó por mayoría de votos de las Consejeras y Consejeros que lo integran, que **la consulta ordenada** en la sentencia SUP-RAP-677/2015 y acumulados, emitida con motivo de los medios de impugnación interpuestos en contra de la nueva demarcación de los distritos electorales locales del estado de Oaxaca, **debe realizarse exclusivamente con las comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas** al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca.

Dicho de otro modo, con la determinación adoptada **se omite una consulta amplia e incluyente a todas las comunidades y pueblos indígenas del estado de Oaxaca, previo a la aprobación definitiva de la distritación local, no obstante que:**

*i) la sentencia referida mandata que “las autoridades de cualquier orden de gobierno tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades”;*

*ii) en la misma expresamente se indica que para cumplir con las disposiciones constitucionales y convencionales en la materia, “es necesario que en los trabajos de geografía electoral, las autoridades electorales lleven a cabo consultas previas, libres, informadas y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres”;*

*iii) previo a la aprobación de la distritación local del estado de Oaxaca, el INE no llevó a cabo una consulta con las comunidades y pueblos indígenas, por lo que no estuvieron*

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

en posibilidad de participar libremente en los trabajos de demarcación distrital, no obstante se trata de una determinación administrativa susceptible de afectarles directamente; y

iv) con base en datos del censo del INEGI de 2010, según la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el estado de **Oaxaca, es la entidad con mayor diversidad étnica y lingüística de México; asimismo, cuenta con el mayor porcentaje de población indígena** (tanto en números absolutos, al tener más de 1.8 millones, como relativos a la población que la habita, que equivale a más del 45% de la población<sup>1</sup>) de todas las entidades del país.

Al respecto, **el Acuerdo** materia del presente voto particular **justifica la determinación** adoptada con los argumentos siguientes:

*“[...] se advierte que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirma la integración de los distritos electorales locales que no fueron recurridos y centra sus resoluciones a ordenar a este Instituto, se realicen los actos necesarios para equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22, previa consulta a las comunidades indígenas afectadas, tomando en consideración que el mismo quedó integrado con una desviación poblacional fuera del rango establecido en los criterios de distritación aprobados por este órgano máximo de dirección.*

*Por ello, la consulta indígena que deberá realizar la Junta General Ejecutiva por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se aplicará únicamente sobre aquellas comunidades y pueblos que se vean afectados al equilibrar el multicitado distrito electoral en esa entidad federativa.*

*En el entendido de que si para equilibrar el porcentaje de población en la integración de ese distrito se abarcan otros municipios que no estén en este espacio territorial, entonces dicha consulta tendría que abarcar al resto de las comunidades a las que se les pudieran afectar sus derechos*

---

<sup>1</sup> Información consultable en la página: <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

*Las actividades citadas deberán realizarse en apego a lo dispuesto en el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, aprobado el 26 de febrero de 2016, mediante Acuerdo INE/CG93/2016.*

*En tal virtud, se considera pertinente que este Consejo General instruya a la Junta General Ejecutiva de este Instituto, para que se realice la consulta indígena a las comunidades de los municipios referidos; y así, cumplir con lo mandatado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, obteniendo la opinión de estos pueblos y comunidades para que, en su caso, contribuyan para la conformación de las demarcaciones de los distritos electorales uninominales locales del estado de Oaxaca, que resulten ajustados con motivo de equilibrar el distrito electoral referido.*

*Por las razones expuestas, resulta conveniente que este Consejo General instruya a la Junta General Ejecutiva, para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realice la consulta a las comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca.”*

Más allá de que en algunas de sus partes, la argumentación contenida en el Acuerdo materia del presente voto particular no es fiel al contenido de la sentencia SUP-RAP-677/2015 y acumulados —en particular, en lo relativo a que la misma “*confirma la integración de los distritos electorales locales que no fueron recurridos*”, puesto que ello no se señala en algún apartado de esa determinación—, **es mi convicción que esta interpretación de la misma no es acorde con lo mandatado por la Sala Superior** en la sentencia a la que se pretende dar cumplimiento; **tampoco cumple con las obligaciones internacionales** que el Estado mexicano —y en particular, las autoridades que lo integran— ha contraído en relación con el ejercicio y la garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; y finalmente **no observa lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución**. Por dichos motivos y los argumentos específicos que se desarrollarán a lo largo del presente voto particular, no acompaño la decisión adoptada por la mayoría de las Consejeras y Consejeros de este Consejo General.

**SEGUNDA.** En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-677/2015 y acumulados, relativos a la nueva demarcación de los distritos electorales locales del estado de Oaxaca, la Sala Superior desarrolló los fundamentos y las razones en las que se basa la obligación de la consulta indígena, sus alcances y el deber del estado de garantizarla. De forma textual señaló lo siguiente:

*"[...] para esta Sala Superior, asiste la razón a los actores de los juicios ciudadanos que ahora se resuelven.*

*Lo anterior, toda vez que **con el acuerdo impugnado se vulneró lo previsto en los artículos 1° y 2° apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los cuales son al tenor siguiente:***

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 1º.-**

*[...]*

*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. [...]*

**Artículo 2º.- [...]**

*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los*

*derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

**Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos  
Indígenas y Tribales en Países Independientes**

**Artículo 6**

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

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

[...]

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

*De las aludidas disposiciones se observa como principio general que **las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución general y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

*Asimismo, que la Federación, los Estados 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 este orden de ideas [...] **las autoridades de cualquier orden de gobierno tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades. En este sentido, para cumplir las aludidas disposiciones constitucionales y convencionales, es necesario que en los trabajos de geografía electoral, las autoridades electorales lleven a cabo consultas previas, libres,***

***informadas y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbre, sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.***

[...]

*En este tenor, en cuanto al deber de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015 el diecinueve de octubre de dos mil quince, así como al resolver el amparo en revisión 631/2015 el ocho de mayo de dos mil trece, criterio que dio origen a la tesis aislada 1ª CCXXXVI/2013, 10ª época, de la Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el Libro XXIII, agosto de dos mil trece, tomo 1 (uno) página setecientas treinta y seis, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:*

*COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.*

*La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental [...] En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses [...].*

***Asimismo, resulta aplicable el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de veintisiete de junio de dos mil doce, en el que precisó que, en relación a las consultas que se pretenda aplicar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas, se debe atender, principalmente, a los parámetros siguientes:***

***a) Previa, en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta.***

[...]

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

***[...] una vez concluido el procedimiento electoral en curso, el Instituto Nacional Electoral lleve a cabo lo actos necesarios para efecto de equilibrar la integración de los distritos electorales, previa consulta a las comunidades y pueblos indígenas.***

*[...] lo procedente conforme a Derecho es modificar el acuerdo impugnado, para efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emita, a la brevedad, una nueva determinación con la delimitación distrital local para el Estado de Oaxaca, en la que considere al municipio de Santiago Jamiltepec, como parte del distrito electoral local 22 (veintidós), con cabecera en Santiago Pinotepa Nacional.*

Es mi convicción que para acatar lo ordenado por la Sala Superior en la sentencia de referencia —en la que, vale la pena señalar, no se precisó expresamente el ámbito geográfico específico en el que debía realizarse la consulta ordenada—, esta Institución estaba obligada a hacer una interpretación integral de sus obligaciones, a la luz de su deber de protección de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, considerando que en la sentencia, la Sala Superior no hizo puntualización alguna asociada a que sólo se debiera consultar a una parte de las comunidades y pueblos indígenas —en términos de la interpretación de la mayoría de las y los Consejeros Electorales—; no obstante, en un sentido diverso, la sentencia sí desarrolla ampliamente los fundamentos y la motivación del deber de consulta a dichos grupos, a la luz de los principios *pro persona*, de no discriminación, y de progresividad de derechos<sup>2</sup>. A partir de estos elementos, una lectura armónica de la totalidad de la sentencia debió haber llevado al Consejo General a una interpretación que no fuera limitativa o restrictiva de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de lo que se derivaría que la consulta mandatada debió involucrar a todos los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca.

---

<sup>2</sup> Al respecto, cabe destacar que la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-758/2015, interpuesto en contra del Acuerdo INE/CG925/2015, emitido con motivo de la distritación del estado de Puebla, la Sala Superior reitera el mandato y la argumentación tendente a garantizar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

Ahora bien, textualmente, la sentencia es muy clara al indicar que una vez concluido el proceso electoral en curso, el INE deberá llevar a cabo los actos necesarios para efecto de equilibrar la integración de los distritos electorales, **previa consulta a las comunidades y pueblos indígenas.**

En este sentido, estoy convencida que el “equilibrio” en la integración de los distritos electorales del estado de Oaxaca, no solo implica consultar a las comunidades que “*se ven afectadas por los trabajos de equilibrar la integración de los distritos electorales*”. De hecho, al estar obligado este Instituto a “*consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses*”, el Acuerdo aprobado por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales es errado al proponer que “*se realice la consulta a las comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca*”. Ello, porque al no contar aún con una respuesta respecto del efecto de ese “equilibrio” en los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, este Consejo General no puede determinar, de forma inequívoca, cuáles son las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas. Es precisamente como resultado de la consulta que pudiera hacerse esa identificación.

Aunado a lo anterior, porque la consulta previa no debe limitarse a ser el mecanismo para “corregir afectaciones”, sino el mecanismo para obtener opiniones que permitan a esta autoridad electoral realizar las modificaciones más adecuadas e incluyentes de los intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

El equilibrio poblacional que debe procurar esta autoridad no debe ser para una parte de los distritos, sino de la entidad completa, a pesar de que las modificaciones estén focalizadas en una región. Es por ello que las distritaciones realizadas por este Instituto en otras entidades del país —posteriores al acatamiento de la multicitada sentencia—, se realizaron dando cabal cumplimiento a la realización de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, independientemente de que se tratase de entidades con mucha o poco población indígena.

Resulta incomprensible que esta autoridad determine realizar una consulta indígena parcial, con la finalidad de justificar las modificaciones que está obligada a realizar para equilibrar un distrito, siendo que de estos trabajos, lo que se determinará será “la nueva distritación del estado de Oaxaca” y no sólo “la nueva distritación del distrito 22 y aledaños”.

Ello sin desconocer que es probable que las fuerzas partidistas, así como las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, opten por coincidir en no modificar la configuración actual de los distritos en el estado, considerando que si bien la distritación originalmente aprobada por la autoridad no implicó una consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, sí se realizaron un conjunto de acciones para considerar la conformación e integridad de los distintos pueblos y comunidades que habitan en dicho estado —tal como la Sala Superior reconoció en su sentencia, a pesar de que señaló que ello no sustituye la obligación de realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe sobre los trabajos de demarcación territorial distrital—. Sobre este particular, no se desconoce la evidencia empírica de una amplia conformidad con los trabajos realizados, misma que se observa en el hecho que en el proceso electoral pasado no hubo conflictos políticos, ni problemas operativos para su desarrollo.

Pero con independencia de las probabilidades de resultado, esta autoridad está obligada a llevar a cabo este tipo de ejercicios para conocer la opinión de las comunidades y pueblos indígenas —de todos los de la entidad, y no únicamente los que habitan en una región específica de la misma—, antes de que se apruebe una determinación que —como la distritación— les puede afectar directamente.

Bajo una visión de la garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es mi convicción que no sólo se trata de un deber institucional, sino de una obligación de Estado de la mayor relevancia, realizar una consulta previa a todos los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca, que nos permita realizar el equilibrio poblacional correspondiente, garantizando su participación en un proceso que podrá redundar en una mayor o menor inclusión en las decisiones políticas de su entidad.

**TERCERA.** Tal como lo he señalado, es mi convicción que *“equilibrar la integración de los distritos electorales, previa consulta a las comunidades y pueblos indígenas”*, implica necesariamente que la consulta debe hacerse a todas las comunidades indígenas de Oaxaca. Ello, **a partir de una mirada progresista e integral respecto de la importancia de la consulta indígena.**

Como ya se adelantó en una parte del contenido de la sentencia de la Sala Superior que nos ocupa, diversas fuentes de derecho establecen la obligación de los Estados a garantizar el derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Este deber deriva de instrumentos nacionales —como los artículos 1º y 2º constitucionales—, así como universales y regionales de derechos humanos de aplicación general —entre ellos, el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, y de la jurisprudencia interpretativa de los mecanismos de supervisión de estos instrumentos.

En relación con el tema, también el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que, entre las obligaciones estatales bajo la Convención, se incluye la de garantizar que *“los miembros de las poblaciones indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”*.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas —por medio de procesos de consulta especiales y diferenciados, siempre que sus derechos e intereses pudieran verse afectados—, *constituye un principio general del derecho internacional*.

En particular, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales —que es el principal tratado internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México y por la inmensa mayoría de los Estados de América Latina—, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tal como se retomó en la sentencia de la Sala Superior, establecen que cada vez que se

prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles —como es el caso que nos ocupa—, deberá consultarse a los pueblos y comunidades indígenas.

La relevancia de la consulta previa debe entenderse como un deber de los Estados, que debe incorporarse de forma adecuada en las decisiones de las instituciones que vinculen a la población indígena. Para ese fin, **es importante recordar el papel que tiene el principio de la consulta en la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.**

La consulta no debe considerarse como un derecho aislado e independiente de otros, ni debe abordarse sólo como una formalidad necesaria para la aprobación de medidas previamente adoptadas, sino que **debe entenderse como una salvaguarda esencial que complementa y ayuda a que se hagan efectivos los derechos humanos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas.**

En este sentido, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se afirma que *“los procesos de consulta constituyen salvaguardas contra medidas o actividades propuestas por el Estado que podrían tener como resultado la restricción de su propiedad colectiva o de su identidad cultural.”*<sup>3</sup>

Por lo tanto, en el caso de propuestas estatales de medidas legislativas o administrativas y de proyectos de desarrollo e inversión, el punto de partida indispensable para formular procedimientos adecuados de consulta y consentimiento **es el enfoque en los derechos sustantivos afectados.**

La ausencia de legislación, o como en el caso que nos ocupa, de una sentencia que explique a detalle si debe consultarse a la totalidad o sólo a una parte de la población indígena, no exime a los Estados y sus órganos —en este caso al INE—, de la obligación de consultar a todos los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, dado que la

---

<sup>3</sup> Vicky Tauli-Corpuz. Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. "Consulta y consentimiento: principios, experiencias y desafíos". Presentación para el Coloquio Internacional sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales (8 de noviembre de 2016). Oficina del Alto Comisionado.

sentencia sí contiene información sobre los alcances de la consulta y mandata el deber de los estados a aplicar el principio *pro persona*.

Sobre el particular, los órganos de la OIT han subrayado que “*si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio*”. Por ello, para efectos de lograr un consenso genuino, se requiere previamente el respeto hacia las opiniones que pueden emitir, a través de las instituciones representativas y de adopción de decisiones de los pueblos y comunidades indígenas.

**El deber de consulta implica también esfuerzos concertados en todos los ámbitos para garantizar que exista el conocimiento y capacidad adecuados y, en última instancia, la voluntad política de respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Sin ese esfuerzo, es difícil establecer los cimientos para construir la necesaria buena fe, el diálogo intercultural y el entendimiento que el Convenio 169 y otros instrumentos y jurisprudencia internacionales exigen para los procesos de consulta.**

Bajo esta óptica, la consulta indígena no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “*un verdadero instrumento de participación*”. Dicho de otro modo, **la consulta no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar un diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas que permita garantizar el respeto, ejercicio y reconocimiento de sus derechos colectivos<sup>4</sup>.**

**Es por ello, que toda institución que se precie de ser democrática debe conducirse en el marco del respeto, la promoción y la garantía de los derechos humanos, y no soslayar en su actuación y toma de decisiones la participación de las personas, los colectivos y las organizaciones, así como de los grupos indígenas y pueblos**

---

<sup>4</sup> Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Página 9.

**originarios que conforman su población. Esto es particularmente necesario cuando las decisiones de los órganos del Estado afectan sus derechos.**

En visión de los mismos indígenas y de otros expertos en el tema, “*las autoridades se justifican bajo la vertiginosidad de las ‘dinámicas sociales’ argumentando que los ritmos acelerados en que se vive **las obligan a tomar decisiones prontas e inmediatas, lo cual no permite consultar a la ciudadanía así se trate de temas relevantes para todas las personas.** En tal sentido, la consulta —en ocasiones— se percibe como un obstáculo en el proceso de decisión unidireccional. **En cambio, para los pueblos originarios — indígenas— la consulta es un tema esencial,** representa incluso un sentido de vida, pues desde que se nace hasta que se muere se aprende y se enseña a participar y a construir la vida comunitaria, esto a través de la toma de decisiones en asambleas generales que tienen como finalidad lograr el consenso entre todos y todas sobre el tema consultado”<sup>5</sup>.*

En estos términos, resulta necesario identificar a la consulta como un elemento de identidad comunitaria<sup>6</sup>. Entre esos aspectos diferenciados se encuentran las instituciones y las formas de organización social y política que tienen los pueblos indígenas, cuyo rasgo esencial es la *comunalidad*; es decir, la visión y la práctica de vivir en comunidad, en colectivo, y en donde la consulta es el instrumento indispensable para construirla y reconstruirla.

Así la consulta es pues un elemento esencial de la identidad indígena, y tan relevante resulta que a nivel internacional se reconoció dicha importancia no sólo para que los pueblos mantengan esta institución de participación interna, sino también para que los Estados tengan la obligación de consultarlos, mediante mecanismos apropiados de conformidad con sus propias prácticas, en todos los temas que les afecten.

---

<sup>5</sup> **La debida consulta indígena en la ciudad de México para comunidades residentes.** Jerónimo López Marín. Revista **Dfensor**. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Número 12, año XIII, diciembre 2015.

<sup>6</sup> Partiendo de que la *identidad* es el conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracteriza frente a los demás en razón de su edad, sexo, actividades o roles que desempeñan, por su cultura u otros. En el caso de los pueblos indígenas, lo que los va a diferenciar frente a otros es su cultura, la cual está constituida por elementos que van desde el territorio hasta la cosmovisión o la filosofía, y que se traduce en prácticas e instituciones en gran medida diferenciadas de otras culturas llamadas *occidentales* o no indígenas.

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

De lo anterior se puede concluir que contrario a lo aprobado en el Acuerdo materia del presente voto particular este Instituto estaba obligado a garantizar el derecho a la consulta de todo el estado de Oaxaca, y no sólo hacerlo de forma parcial, pues las disposiciones constitucionales, jurisprudenciales, legales y reglamentarias, así como los instrumentos y mecanismos internacionales nos obligaban a ello.

En este sentido, tal como lo sostuve en la sesión del Consejo General por el que se aprobó el Acuerdo bajo análisis, la responsabilidad de este Instituto es —siempre que lo que esté en juego sea el ejercicio de derechos humanos— aplicar la interpretación que resulte más favorable a las personas, que garantice de mejor forma sus derechos —en este caso, el de las comunidades y pueblos indígenas—; porque el alcance del derecho de las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca a participar en decisiones que les afectan, no puede estar sujeto a una interpretación de este Instituto que lo restrinja, que predetermine cuáles de todos los pueblos del Estado de Oaxaca tienen derecho a ser consultados, y consecuentemente, cuáles no.

Es mi convicción que **la decisión** adoptada por la mayoría de las y los consejeros electorales, **implica una interpretación restrictiva de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas**, y que atenta contra los avances contenidos en las distintas normas legales e instrumentos internacionales a los que me he referido. De igual forma, estoy convencida que **constituye una incongruencia institucional, en tanto que la primera entidad en la que surge —merced a una resolución jurisdiccional que retoma tales obligaciones— el deber de la consulta, no será objeto de la misma en su integridad, para efectos de la determinación de su demarcación territorial local.**

Lo anterior cobra particular relevancia al considerar que la entidad específica que estará sujeta a este tratamiento diferenciado —en el que sólo una fracción de las comunidades y pueblos indígenas serán sujetos de una consulta, a pesar de que la determinación administrativa les afecta a todos—, es aquella con mayor porcentaje de población indígena en el país.

**INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL  
VOTO PARTICULAR**

**LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES**

**CONSEJERA ELECTORAL**

Por las razones expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del INE y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, **presento VOTO PARTICULAR**, respecto del Acuerdo del Consejo General del INE, por el que se instruye a la Junta General Ejecutiva, para que a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realice la consulta a las comunidades y pueblos indígenas que resulten afectadas al equilibrar la integración del Distrito Electoral Local 22 en el estado de Oaxaca.

---

**A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES  
CONSEJERA ELECTORAL**