



## Consulta

a las comunidades indígenas  
y afroamericanas



**PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA LIBRE, PREVIA, INFORMADA, DE BUENA FE Y CULTURALMENTE ADECUADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, RESPECTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL.**

**DOCUMENTO RECTOR**



## Contenido

I.	Glosario .....	5
II.	Resumen Ejecutivo .....	9
III.	Justificación .....	13
IV.	Marco Jurídico .....	21
a)	Marco Jurídico Internacional .....	23
b)	Marco Jurídico Nacional.....	28
c)	Marco Jurídico Estatal.....	33
d)	Criterios y jurisprudencias.....	35
V.	Objetivos .....	43
	Objetivo principal .....	43
	Objetivos específicos.....	44
VI.	Materia de la Consulta.....	44
VII.	Finalidad de la consulta .....	45
VIII.	Principios básicos de la consulta .....	45
a)	Libre determinación.....	46
b)	Interculturalidad. ....	46
c)	Buena fe. ....	47
d)	Comunalidad o colectividad. ....	47
e)	Paridad de género.....	47
f)	Culturalmente adecuada.....	48
g)	Transparencia.....	48
h)	Deber de acomodo. ....	48





i) Deber de adoptar decisiones razonadas.....	48
j) Principio Pro persona: .....	49
IX. Protección de datos personales y sensibles .....	49
X. Sujetos del proceso de consulta.....	50
a) Autoridad responsable .....	50
b) Sujeto titular del derecho de la Consulta.....	50
c) Órgano técnico.....	50
d) Órgano garante .....	51
e) Invitados .....	51
f) Observadores.....	51
g) Partidos Políticos.....	51
XI. Etapas de consulta y mecanismos a implementar.....	52
1. Etapa preparatoria .....	52
a) Identificación de las comunidades a consultar .....	52
b) Convocatoria .....	53
c) Traducción de la Convocatoria para la Consulta .....	53
d) Difusión de las convocatorias.....	54
e) Capacitación a las y los servidores públicos del OPLEV que formarán parte de la instrumentación de la consulta.....	54
2. Etapa informativa .....	54
3. Etapa deliberativa.....	55
4. Etapa Consultiva .....	55
5. Etapa de sistematización de datos .....	55

6. Etapa de presentación de resultados.....	56
7. Efectos.....	56
XII. Sedes y Plazos.....	56
1. Sedes de los foros.....	56
2. Plazos .....	57
XIII. Previsiones generales.....	57
a) Documentación y archivo.....	57
b) Intérpretes .....	57
c) Medidas no previstas .....	57

## I. Glosario

Para efectos del presente documento se deberá entender lo siguiente:

- a) **Pueblos y comunidades afrodescendientes:** Son los pueblos y personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe, el concepto se refiere a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, las cuales sobrevivieron a la trata o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo XVI hasta el siglo XIX<sup>1</sup>.
- b) **Autoridad responsable:** Organismo Público Local Electoral del estado de Veracruz.
- c) **AVELI:** Academia Veracruzana de las Lenguas Indígenas.
- d) **CEDHV:** Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.
- e) **Código Electoral:** Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- f) **Comunidades indígenas:** El artículo 2º, párrafo cuarto de la Constitución Federal señala que las ‘comunidades integrantes de un pueblo indígena’ son: *“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.”*
- g) **Comunidades Afromexicanas:** Son aquellas que descienden de poblaciones africanas, que fueron traídas forzosamente o se asentaron en el territorio Nacional desde la época colonial y que tienen formas propias de organización, social, económica, política y cultural; tienen aspiraciones comunes y afirman libremente su existencia como colectividades culturalmente diferenciadas.
- h) **CONAPRED:** Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

---

<sup>1</sup> PERSONAS AFRODESCENDIENTES, AFROMEXICANAS Y NEGRAS. Consultable en: [https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Personas\\_Afrodescendientes\\_y\\_afromex\\_2022\\_FINAL.pdf](https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Personas_Afrodescendientes_y_afromex_2022_FINAL.pdf)

- i) **Constitución Federal o CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- j) **Constitución Local o CPEV:** Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- k) **Consulta:** Consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respecto a la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral.
- l) **CPPP:** Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del OPLEV.
- m) **DECEyEC:** Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- n) **DEPPP:** Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del OPLEV.
- o) **Derecho de consulta indígena:** La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha establecido que:

El derecho a la consulta tiene un doble carácter: es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación, y a la vez un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.

- p) **INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- q) **INPI:** Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.
- r) **IVAIS:** Instituto Veracruzano de Asuntos Indígenas.
- s) **OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- t) **OPLEV:** Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.
- u) **Partido Político:** Entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y 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 ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

- v) **Protocolo:** Protocolo para el proceso de consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas respecto de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral. El cual es un conjunto de normas, disposiciones, medidas y procedimientos culturalmente adecuados necesarios para tutelar los derechos político-electorales de la participación y representación de comunidades y personas indígenas y afroamericanas para llevar a cabo un proceso de Consulta con base en estándares y buenas prácticas internacionales y nacionales.
- w) **Pueblos indígenas:** El artículo 2, párrafo segundo de la Constitución Federal señala 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.
- x) **SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- y) **Sistemas Normativos Indígenas.** Conjunto de principios, Instituciones, normas orales o escritas, prácticas, acuerdos y decisiones que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidos y vigentes para organización social, económica, política, jurídica y cultural, así como par ejercicio de sus formas propias de gobierno, impartición de justicia y solución de conflictos.
- z) **SX del TEPJF:** Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Electoral Plurinominal con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- aa) **SS del TEPJF:** Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- bb) **TEPJF:** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**cc) TEV:** Tribunal Electoral de Veracruz.

**dd)UV:** Universidad Veracruzana.



## II. Resumen Ejecutivo

A través de la interpretación y aplicación de Tratados Internacionales como el Convenio 169 de la OIT, la Constitución Federal y acciones de inconstitucionalidad, se ha creado una obligación del Estado para con los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que se encuentran en el territorio nacional, que se traduce en el fortalecimiento de esos pueblos históricamente vulnerados y su participación en la toma de decisiones que les involucren.

El OPLEV tiene la obligación de emitir acciones afirmativas, que reviertan el rezago sobre la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos humanos. Debido a esto y tomando en consideración que este organismo tiene a su cargo los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025, por los que se renovarán al Poder Ejecutivo, Legislativo y ediles de los 212 ayuntamientos, se considera necesario llevar a cabo la consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos, pues su resultado podría impactar en las etapas de dichos procesos electorales, principalmente en la de registro de candidaturas.

**El objetivo principal** radica en conocer las diversas opiniones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respecto a las acciones afirmativas que en su momento serán emitidas por el OPLEV, con el fin de garantizar su derecho de participación y representación político-electoral.

**Los ejes** son enunciativos, consistentes en:

- I. La representación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los cargos de elección popular y en los procesos electorales a través de los partidos políticos, en el estado de Veracruz.
- II. La participación política de las mujeres indígenas y afroamericanas.

- III. Las/os jóvenes indígenas y afroamericanos y su integración política en los procesos electorales en Veracruz.
- IV. Autoadscripción.

Para los fines de la consulta, **los principios** que la regirán serán los de libre determinación, interculturalidad, buena fe, comunalidad y colectividad, paridad de género, culturalmente adecuada, transparencia, deber de acomodo, deber de adoptar decisiones razonadas y principio Pro persona.

Igualmente, derivado del manejo masivo de información, datos personales y sensibles, éstos serán protegidos por las medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas necesarias para su debido resguardo y protección.

En el proceso de la consulta, habrá diversos **sujetos** que cumplirán funciones específicas, resaltando la participación del OPLEV como autoridad responsable; a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos titulares del derecho de la consulta; como órgano técnico se ha designado al INPI; La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz fungirá como órgano garante y; como órganos invitados estarán, la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado, la Academia Veracruzana de Lenguas Indígenas, el Instituto Veracruzano de Asuntos Indígenas, la Universidad Veracruzana, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como a diversos investigadores y académicos especializados en materia de derecho de los pueblos y comunidades indígenas. También se contará con la participación de observadores y observadoras conforme a lo que se establezca en la convocatoria.

Habiendo establecido las bases y los participantes, se deben señalar las **etapas de la consulta**, que serán siete.



- La etapa preparatoria, que inicia con la vinculación interinstitucional; la identificación de las comunidades a consultar; la creación de la convocatoria, así como su traducción y distribución y; la capacitación del personal del OPLEV que intervendrá y participará en la consulta, así como la entrega a las personas representantes del resumen del Protocolo y Nota metodológica previamente a las etapas a realizar.
- La etapa informativa, que se conformará con las reuniones o foros regionales donde el personal del OPLEV en acompañamiento del INPI, la CEDH y los intérpretes necesarios, entregará a los sujetos consultados toda la información sobre los ejes temáticos de la consulta que requieran para su debida participación.
- La etapa deliberativa, ocurre en el seno de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisiones, reflexionarán la información brindada para construir sus decisiones.
- La etapa consultiva, en la que se establecerá un diálogo entre la Autoridad Responsable y los representantes de las comunidades, con el apoyo de los intérpretes necesarios en la celebración de reuniones o foros regionales, con la finalidad de llegar a acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.
- La etapa de sistematización de datos, consistirá en la captación y homologación de las opiniones recabadas en la etapa consultiva.
- La etapa de presentación de resultados, que consistirá en la emisión de un dictamen por parte de la autoridad responsable, así como la notificación del mismo a través de la celebración de un foro estatal en el que se contará con la asistencia de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y

afromexicanas. Dicho dictamen será traducido igualmente a las trece lenguas indígenas predominantes del territorio estatal.

- La etapa de efectos, que se traduce en la emisión de los lineamientos correspondientes por parte de la autoridad responsable, los cuales regularán las acciones afirmativas a implementar en los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025 en la materia que correspondan.

El desarrollo de las etapas se regirá por un **calendario** que será flexible, acorde a los avances del proceso de consulta. Por su parte, las etapas que requieran la participación activa de las comunidades objeto de consulta, serán en sedes que se fijarán previo análisis jurídico y técnico, tomando en consideración la información que proporcionen las instituciones que coadyuven con la autoridad responsable, como será el INPI y el IVAIS.

Finalmente, la autoridad responsable procurará la **preservación documental y archivística** de la documentación generada en el desarrollo de la consulta.

### III. Justificación

El artículo 6 del Convenio 169, establece que al aplicar las disposiciones del mismo 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. Estableciendo los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente; asimismo que deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias.

En reiteradas determinaciones la SCJN ha establecido que el artículo 2 de la CPEUM y los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, a través de sus representantes o autoridades tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En ese sentido, en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, el Pleno de la SCJN determinó que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas, por lo que tienen derecho a ser consultadas en forma previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.

De igual forma, el máximo órgano judicial ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas a los que alude el artículo 6 del Convenio 169, y cuya

mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

Al respecto, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017** se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019** y su acumulada 118/2019 se declaró la invalidez de disposiciones normativas ya que no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

Para comprender más fácilmente qué es el derecho a la consulta, es posible aproximarnos desde la obligación que le es correlativa. La consulta es, desde esta perspectiva, un deber de los Estados ante los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el territorio nacional. El tratado internacional que reconoce esta obligación es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin duda, se trata de la fuente más importante del derecho a la consulta.

El multimencionado Convenio tiene dos principios elementales, el derecho de los pueblos al fortalecimiento de sus culturas, y participar en la toma de decisiones que los involucren.

Por su parte, en la **controversia constitucional 32/2012**, el Pleno de la SCJN consideró que el derecho a la consulta se desprende de los postulados del artículo 2° de la Constitución Federal, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. Por tanto, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Política del país, así como de los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del

Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas, antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.

Asimismo, cabe referir que en el año 2020, a través del Acuerdo OPLEV/CG152/2020, el OPLEV emitió los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2021 en el Estado de Veracruz, en los que en su artículo sexto transitorio se estableció lo siguiente:

**“Sexto.** Hasta en tanto no se adopten otras medidas legislativas, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, en coordinación con la Unidad Técnica de Igualdad de Género e Inclusión, deberán realizar los estudios correspondientes con el propósito de determinar la eficacia de las acciones afirmativas implementadas, con la finalidad de proponer reformas, adiciones y/o derogaciones a los presentes Lineamientos que propicien una mayor participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en los Procesos Electorales Locales subsecuentes, **previando con oportunidad la realización de una consulta previa, adecuada, libre e informada, una vez que las condiciones sanitarias lo permitan.”**

En consecuencia, de la emisión de los Lineamientos, el Partido Acción Nacional, presentó un Recurso de Apelación, el cual fue resuelto por el TEV en el expediente identificado con el número **TEV-RAP-32/2020**, en el que, en la parte que interesa respecto al tema, establece lo siguiente:

**“272. Para lo cual, se vincula tanto el OPLEV como el Congreso del Estado del Estado de Veracruz, para que garanticen el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes,**

**cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.”**

De la sentencia citada, dictada por el TEV en el expediente TEV-RAP-32/2020, se advierte que de manera directa se vincula al OPLEV a llevar a cabo las consultas correspondientes, cada vez que se prevean acciones que involucren a los pueblos y comunidades afroamericanas e indígenas.

Cabe referir que de la misma, se advierte que se vinculó al Congreso del Estado a llevar a cabo la Consulta a pueblos y comunidades a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral (que al momento de dictar la sentencia se desarrollaba), realizara la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; esto es, debía haberse realizado entre los años 2021-2022.

De ahí la necesidad de, previendo que este año inicia proceso electoral, el OPLEV para llevar a cabo las acciones necesarias para la preparación y desarrollo del mismo, deberá implementar las acciones afirmativas que considere necesarias, entre ellas, las correspondientes a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y en consecuencia, en atención a lo establecido por el TEV llevar a cabo la Consulta respectiva.

Asimismo, del párrafo 272, previamente citado, si bien la autoridad jurisdiccional vincula al OPLE y al Congreso para realizar consultas cuando se prevean “medidas legislativas”, lo cierto es que no puede tomarse a la literalidad el término “legislativas”, aplicable únicamente para el poder legislativo, pues el OPLE tiene facultades materialmente legislativas, esto al emitir reglamentos o lineamientos.

Así, la palabra función proviene del latín “Fungere”, que significa hacer, cumplir, ejercitar. Por ello, cuando se habla de atribuciones del Estado, existe una referencia implícita a las funciones de éste.



Con las funciones del Estado, se pueden clasificar los actos del poder público, siendo utilizados por la doctrina los siguientes criterios:

**En el criterio orgánico**, un acto podrá ser considerado administrativo, legislativo o judicial, dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita.

**En el criterio formal**, cada uno de los tres poderes tiene a su cargo determinadas tareas y el desarrollo de determinados procedimientos. Estas tareas y desarrollos, no siempre son coincidentes con el poder que los ejecuta. Razón que diferencia sustancialmente este criterio con el criterio orgánico, pues aquí, un poder ejecutivo realice actos que no son administrativos, si no que tienen consigo una naturaleza meramente legislativa.

**En el tercero de los criterios, el material**, se determina la naturaleza del acto y su esencia, para que posterior al análisis, se coloque en cualquiera de las tres funciones del Estado.

Con lo dicho, a través de la división de poderes y a la conciencia de la existencia del Estado, se puede entender la existencia de tres tipos de funciones: **administrativa o ejecutiva; judicial o jurisdiccional; y legislativa.**

Existen dos puntos de vista para el estudio de las funciones del Estado, uno de ellos es el formal, que circunscribe los derechos y obligaciones que expresamente le confiere la Constitución a los entes que conforman a los tres poderes. Esto sin tomar en cuenta la naturaleza del acto.

El otro punto de vista, es el material, el cual establece que la naturaleza de los derechos y obligaciones que confiere la Constitución a cada uno de los entes de los tres poderes, pertenecen a cada uno de ellos, tomando a consideración la naturaleza del acto, sin importar que les hayan sido otorgados formalmente a través de diversos preceptos.

Ejemplos de esto puede ser, el poder ejecutivo que tiene una función meramente administrativa, sin embargo, tiene facultades que desde el punto de vista formal no son

administrativas, como lo es la facultad de emitir reglamentos, que a su vez es una actividad eminentemente legislativa<sup>2</sup>.

Por ende, se reitera, el OPLEV tiene funciones administrativas materialmente legislativas.

En adición a lo anterior, el OPLEV tiene atribuciones que se encuentran comprendidas en el Apartado C, Base V, del artículo 41 de la Constitución Federal, con las características y salvedades que en dicho apartado se indican; así como las señaladas en el artículo 98 de la LGIPE; lo anterior en correspondencia con el diverso 66, Apartado A, incisos a) y b) de la CPEUM.

El artículo 1º de la Constitución Federal impone a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la orientación sexual; o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Bajo esta premisa constitucional el OPLEV tiene la competencia, pero sobre todo la obligación de emitir acciones afirmativas, que buscan revertir el rezago o discriminación sobre la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos humanos respectivamente. Vigilando que su impacto temporal consecuentemente se traduzca en obligaciones incorporadas al marco legal que hagan posible su efectividad permanente.

Del mismo modo, la Constitución Federal señala que las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en aquélla y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

---

<sup>2</sup> Para consulta <https://cursos.aiu.edu/Derecho%20Administrativo%20I/PDF/Tema%203.pdf>

Así, el ejercicio de esos derechos no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Federal establece; y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán del modo que más favorezcan a las personas y permitan la protección más amplia.

De ahí que, todas las autoridades del Estado Mexicano, 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, por lo que queda prohibida toda discriminación, entre otros aspectos, por cuestión de origen étnico y edad.

En ese sentido, las acciones afirmativas constituyen medidas temporales encaminadas a garantizar que la igualdad de derechos que es reconocida formalmente se materialice; de manera tal que dicha igualdad cobre un grado de mayor vigencia en el sistema respectivo, en este caso el sistema electoral.

Dicho de otro modo, las acciones afirmativas parten de visualizar que a pesar de existir un reconocimiento constitucional y convencional formal sobre la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos humanos, tal reconocimiento no se ha traducido en hechos concretos que permitan que los distintos sectores de la sociedad puedan hacer valer dichas garantías; o incluso, que algunos sectores de la población son objeto de rezago o discriminación, situación que resulta contraria a lo que en la letra dispone el pacto social.

Por lo que las acciones afirmativas, amparadas en el artículo 1º constitucional, buscan revertir de manera gradual dicha tendencia, a fin de que de manera progresiva el reconocimiento, garantía y tutela de derechos se materialice; procurando que su impacto temporal consecuentemente se traduzca en obligaciones incorporadas al marco legal que hagan posible su efectividad permanente.



De tal suerte que las medidas afirmativas encuentran justificación en el principio de igualdad y no discriminación, establecido tanto en la Constitución como en diversos instrumentos internacionales y que su objetivo consiste en revertir los escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos en el ejercicio de sus derechos, a fin de garantizarles un plano de igualdad sustancial, que en el caso que nos ocupa, ésta recae en la participación política y en el acceso a los cargos de elección popular.

De lo narrado en los párrafos anteriores se desprende la competencia del OPLEV para llevar a cabo la Consulta, a manera de síntesis:

- La que se desprende del artículo 2 de la CPEUM en correlación con el tratado internacional que reconoce esta obligación es el Convenio 169 de la OIT;
- La instrucción que realiza el Tribunal Electoral de Veracruz, en la sentencia del TEV-RAP-32/2020 para llevar a cabo Consultas cada vez que se pretenda emitir determinaciones que afecten a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas;
- La que se desprende del artículo sexto transitorio, de los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2021 en el Estado de Veracruz (aprobados por acuerdo OPLEV/CG152/2020).

El OPLEV tiene a su cargo el desarrollo de dos procesos electorales consecutivos (2023-2024 y 2024-2025), en los que se renovarían al Poder Ejecutivo, Legislativo y ediles de los 212 ayuntamientos; en ese sentido, es conveniente llevar a cabo la consulta previa al inicio del proceso electoral que iniciará este año, en el entendido que derivado de las diversas actividades que se desenvuelven durante los años electorales, generar un ejercicio democrático como lo es la Consulta, implica una mayor carga laboral para el personal de este Organismo; aunado a que su implementación pudiera interferir con las

etapas del proceso electoral, como lo serían periodos de precampaña y campaña. En ese tenor y a fin de dotar de la importancia que merece realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, es que se considera conveniente realizarla previo al inicio del proceso electoral de este año 2023.

De igual forma se considera que se tienen las condiciones jurídicas y sociales para el desarrollo de la misma, toda vez que como se ha expresado en párrafos anteriores, estamos obligados bajo las directrices internacionales a realizar las consultas que sean necesarias, previo a emitir medidas que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; además, el OPLEV está vinculado a lo establecido en la sentencia del TEV-RAP-32/2020 y al Transitorio Sexto de los Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2021 en el Estado de Veracruz, que el mismo Consejo General emitió en el año 2020.

En ese sentido, se han generado vínculos institucionales que permiten dotar de las condiciones necesarias para la realización de la consulta, como son los órganos técnico y garante, así como con las instituciones invitadas, que han aportado cada una, su experiencia en el ámbito de sus atribuciones.

#### **IV. Marco Jurídico**

La consulta tiene su fundamento principalmente en el reconocimiento de los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas y afromexicanas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en los instrumentos internacionales de los que México forma parte, en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, siendo aplicables al caso concreto el siguiente marco jurídico.

### **Ordenamientos jurídicos internacionales**

1. Convenio 169 de la OIT;
2. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
3. Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA;
4. Declaración y programa de acción de Durbán;
5. Declaración Universal de los Derechos Humanos; y
6. Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **Ordenamientos jurídicos nacionales**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Jurisprudencia 2a./J. 11/2023 de la SCJN;
3. Jurisprudencia 37/2015 del TEPJF;
4. Jurisprudencia 3/2023 del TEPJF;
5. A.I 148/2020 y acumuladas;
6. A.I 241/2020 y acumuladas;
7. Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; y
8. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

### **Ordenamientos jurídicos estatales**

1. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;
2. Ley de Derechos y Culturas Indígenas; y
3. Sentencia TEV-RAP-32/2020.
4. Lineamientos para la implementación de acciones afirmativas en cargos de elección popular, en favor de personas indígenas y jóvenes, aplicables para el Proceso Electoral Local 2021 en el Estado de Veracruz.

## a) Marco Jurídico Internacional

- **Declaración Universal de los Derechos humanos**

**“Artículo 1**

*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.”*

- **Convenio 169 de la OIT, para Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

**“Artículo 2**

1. *Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. *Esta acción deberá incluir medidas:*

a) *que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;*

b) *que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;*

c) *que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.*

**Artículo 4**

1. *Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.*

2. *Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.*

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

**Artículo 6:**

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

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

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

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

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

**Artículo 7:**

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

**Artículo 15:**

...



2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

**Artículo 17:**

...

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.”

- **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.**

**“Artículo 3**

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

**Artículo 18**

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por

ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

### **Artículo 19**

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

### **Artículo 32**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

### **Artículo 38**

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.”

- **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA**

**“Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en

la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas.

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

...

#### **Artículo XXIX. Derecho al desarrollo**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y determinar sus propias prioridades en lo relacionado con su desarrollo político, económico, social y cultural, de conformidad con su propia cosmovisión. Asimismo, tienen el derecho a que se les garantice el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas.

2. Este derecho incluye la elaboración de las políticas, planes, programas y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo y la implementación de acuerdo a su organización política y social, normas y procedimientos, sus propias cosmovisiones e instituciones.

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de desarrollo que les conciernan y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

4. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

5. Los pueblos indígenas tienen el derecho a medidas eficaces para mitigar los impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales por la ejecución de

los proyectos de desarrollo que afecten sus derechos. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus propios medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a la restitución y, cuando no sea posible, a la indemnización justa y equitativa. Esto incluye el derecho a la compensación por cualquier perjuicio que se les haya causado por la ejecución de planes, programas o proyectos del Estado, de organismos financieros internacionales o de empresas privadas.”

- **La Declaración y programa de acción de Durban**

“MEDIDAS EN EL PLANO NACIONAL

*Medidas legislativas, judiciales, normativas, administrativas y de otro tipo para la prevención y protección contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*

...

**68.** *Insta a los Estados a que adopten y apliquen leyes y medidas administrativas a nivel nacional o refuercen las existentes, con miras a combatir expresa y específicamente el racismo y prohibir la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, directas o indirectas, en todas las esferas de la vida pública, de conformidad con sus obligaciones dimanantes de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, velando por que sus reservas no sean contrarias al objeto y propósito de la Convención;”*

**b) Marco Jurídico Nacional**

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**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.*

...

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

...

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

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. ...*

**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:*

...

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

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

**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.*



C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.”

**Artículo 133.** Esta Constitución, 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 el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

- **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas**

“**Artículo 2.** El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

**Artículo 3.** Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

Los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.

**Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

...

VI. Proponer, promover e implementar las medidas que se requieran para garantizar el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano;

...

XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;

...

**Artículo 5.** Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta.

**Artículo 6.** El Instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

...

VII. Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y ...”

- **Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas**

“**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. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

a).- En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

b).- En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los



contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

...

**ARTÍCULO 14.** Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio 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.”

### c) Marco Jurídico Estatal

- **Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**

“**Artículo 5.** El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.”

- **Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>3</sup>**

“...

**Artículo 3.-** La aplicación de esta Ley corresponde al Estado, a los Ayuntamientos y a las Autoridades Indígenas en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de asegurar el respeto y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades de indígenas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

...

**Artículo 6.-** Esta Ley reconoce y protege a los pueblos indígenas náhuatl, huasteco (Denominación originaria: téenek, teenék, o cuesteca), tepehua, otomí (Denominación originaria: Ñatho, Ñhã-ñhu, o ñuhu), totonaca, zapoteco, popoluca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco; así como a todos aquellos que estén asentados o que de manera temporal o definitiva sienten su residencia en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

...

**Artículo 13.-** Los pueblos y comunidades de indígenas tienen el derecho de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos, a gozar de plenas garantías contra cualquier acto de discriminación y violencia; a preservar la integridad de sus territorios, a conservar y mejorar el hábitat, al uso y disfrute colectivo de los recursos naturales de conformidad con las formas y modalidades previstas por la Constitución Federal, y la del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y sus propios sistemas normativos.

...

**Artículo 64.-** Los pueblos y comunidades de indígenas tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios indígenas, así como su usufructo, en los términos del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad vigente.

<sup>3</sup> Consultable en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LDCI161219.pdf>

...

**Artículo 66.-** Las obras y proyectos que promuevan el Estado, los Municipios, las organizaciones o los particulares que impacten al territorio indígena en sus recursos naturales, deberán ser discutidos, analizados y consensuados previamente con los pueblos y comunidades, a través de sus autoridades y Asambleas Comunitarias.

**Artículo 67.-** Las comunidades de indígenas coadyuvarán con las Autoridades Federales, Estatales y Municipales en acciones de conservación y protección de los recursos naturales de sus territorios.

...

**Artículo 70.-** Los pueblos y comunidades de indígenas podrán realizar actividades de protección, restauración, conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que integran su hábitat, para lo cual deberán contar con el apoyo técnico y financiero del Estado, de las instituciones educativas y de las instituciones públicas especializadas en ciencias y tecnología. Para cumplir con estos objetivos, se suscribirán previamente los convenios y acuerdos específicos necesarios.

...

**Artículo 73.-** El Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos en los pueblos y comunidades de indígenas, con las características propias y específicas de cada uno, basados en sus usos, costumbres y tradiciones.

**Artículo 74.-** El Estado reconoce la validez de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades de indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general para prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre que no contravengan los derechos humanos y la Constitución General de la República.”

#### d) Criterios y jurisprudencias

- **Acción de Inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020 y 154/2020**

*“77. Precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este Tribunal Pleno, con base en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo primero y 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos 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.*

*78. 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, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales 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.

79. Las actividades que pueden afectar de manera eventual a los pueblos originarios pueden tener diversos orígenes, uno de los cuales puede ser el trabajo en sede legislativa. Al respecto, esta Suprema Corte ha señalado que conforme a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario que los órganos legislativos de las entidades federativas incluyan períodos de consulta indígena dentro de sus procesos legislativos. Por tanto, las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso legislativo con el objetivo de garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

80. Tales consideraciones han sido reiteradas en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019.

81. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, este Tribunal Pleno determinó que con la emisión del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, existe una violación directa a los artículos 2º de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, declaró su invalidez de manera total.

82. En las consideraciones se sostuvo que las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.”

- **Acción de Inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas 242/2020, 243/2020, 248/2020 y 251/2020**

“Consulta a pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas.

En relación con la temática relativa al derecho fundamental de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, la cual debe hacerse extensiva a los pueblos y comunidades afroamericanas en términos del apartado C, del artículo 2 de la Constitución General de la República, conforme con el Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve(46), este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas presentada bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, estableció lo siguiente:

- De los artículos 1º, párrafo primero y 2 de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ha concluido reiteradamente que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos 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.

- Las características de la consulta se desarrollan de la siguiente manera:

- 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.

- 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.

- 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, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.



- 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.”

- **Jurisprudencia 2a./J. 11/2023 emitida por la Segunda Sala de la SCJN**

“DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO. Hechos: Una comunidad indígena promovió amparo indirecto contra la Manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en la cual se autorizó el proyecto de construcción y operación de una planta de amoníaco en la misma bahía en que se encuentran asentados los miembros de tal comunidad. La autoridad responsable señaló que tal proyecto no constituye un peligro o perjuicio ambiental significativo, por lo cual era innecesario que se realizara una consulta previa. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

*Criterio jurídico:* La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación o incidencia en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin que resulte exigible acreditar el daño ni su impacto significativo.

*Justificación:* Conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como al corpus iuris de los pueblos indígenas y tribales, el deber de realizar una consulta previa no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues uno de los objetos del



procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados. Es decir, más allá del "grado de afectación" que pudiese tener una determinada decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, si ésta es susceptible de impactar o ser resentida por las comunidades indígenas de manera directa o diferenciada al resto de la población, resultará necesario garantizar su participación. Tan es así, que este Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal apareje posibles perjuicios, sino incluso cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones –pues la determinación de si algo es verdaderamente benéfico para tales comunidades forma parte del objetivo de la consulta previa–. Por ende, el nivel de impacto o magnitud de la afectación es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta –basta para ello la probable afectación o incidencia–, sino para determinar si en el proceso consultivo es suficiente con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena o, por el contrario, si resulta necesario obtener su consentimiento –cuando la decisión estatal les afecte en forma directa y significativa–. En el entendido de que la exigencia de consentimiento no confiere a los pueblos y las comunidades indígenas un poder de veto, sino que más bien establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas.”

- **Jurisprudencia 37/2015, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.– De la interpretación de los artículos 1º y 2º Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar





*cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.”*

- **Jurisprudencia 3/2023, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

*“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.-*

*Hechos: En los tres casos la Sala Superior tuvo que determinar si para la postulación de las candidaturas que se autoadscribieron como personas indígenas en el cumplimiento de una acción afirmativa era o no suficiente su simple manifestación para ubicarlos como miembros de esas comunidades, o bien, si, por el contrario, los partidos debían presentar pruebas para comprobar el vínculo comunitario de las personas postuladas y, en esa medida, evitar una autoadscripción no legítima. Además, se cuestionó cuáles eran algunos de los documentos o elementos objetivos para acreditar fehacientemente ese vínculo.*

*Criterio jurídico: En la postulación de candidaturas indígenas y en cumplimiento a una acción afirmativa; los partidos políticos además de la declaración respectiva deben proporcionar los elementos objetivos necesarios con los que se acredite la autoadscripción calificada, y el vínculo efectivo de la persona que se pretende postular con la comunidad indígena a la que pertenece.*

*Justificación: Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas y la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, la Sala Superior ha sostenido que es necesario acreditar la autoadscripción calificada, a fin de que la acción afirmativa verdaderamente se materialice, para lo cual, es necesario demostrar el vínculo efectivo con las constancias que emiten las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que se pertenece. Con la finalidad de garantizar que la ciudadanía vote efectivamente por candidaturas indígenas, asegurando que las personas electas representarán los intereses reales de los grupos en cuestión. En ese sentido las autoridades y los actores políticos tienen el deber de vigilar que esas candidaturas postuladas, sean ocupadas por personas indígenas con vínculos a sus comunidades que pretenden representar y evitar una autoadscripción no legítima.”*

- **Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del estado de Veracruz identificada con el número TEV-RAP-32/2020<sup>4</sup>**

*“268. Además, tal como se razonó, la normativa local actualmente aplicable, es decir sin tomar en cuenta las reformas declaradas inválidas por la SCJN, no es específica sobre la forma en que tiene que desarrollarse la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política del Estado. Ante dicha situación, se advierte que el Legislador Estatal no es específico en precisar la forma en que se tiene que desarrollar dicha participación.*

*269. En virtud de ello, este órgano jurisdiccional considera necesario vincular a la Legislatura del Estado de Veracruz para que de acuerdo a su agenda legislativa y a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral, realice la consulta*

---

<sup>4</sup> Consultable en: <https://portal.teever.gob.mx/sentencias/2020/dic/04/RESOLUCI-N-TEV-RAP-32-2020.pdf>

a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como que armonice la Constitución de Veracruz y la legislación interna, a la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos indígenas.

**270.** Para lo anterior, deberá garantizar su acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular.

**271.** Esto, sin que pase desapercibido que cuanto se prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se les debe involucrar en lo posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, apartado B, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 6, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

**272.** Para lo cual, se vincula tanto el OPLEV como el Congreso del Estado del Estado de Veracruz, para que garanticen el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

**273.** En los términos relatados es que **se confirma el acuerdo OPLEV/CG152/2020**, en lo que fue materia de impugnación.”

## V. Objetivos

### Objetivo principal

Radica en conocer las diversas opiniones de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, respecto a las acciones afirmativas que en su momento serán emitidas



por el OPLEV, con el fin de garantizar su derecho de participación y representación político-electoral.

### **Objetivos específicos**

1. Difundir la información necesaria para instrumentar la consulta.
2. Lograr que al interior de las comunidades lleven a cabo una deliberación basada en los ejes temáticos contemplados en este documento.
3. Recolectar las diversas opiniones y conclusiones a las que llegaron los sujetos consultados.
4. Generar inferencias que serán consideradas por el OPLEV respecto al derecho de participación y derechos político-electorales para la implementación de acciones afirmativas.

## **VI. Materia de la Consulta**

Será materia de la Consulta las acciones afirmativas en favor de pueblos, comunidades y personas indígenas y afroamericanas que en su momento serán emitidas por el OPLEV, con el fin de garantizar el derecho de participación y representación político-electoral.

Para lo anterior, de manera enunciativa más no limitativa, se propone analizar al menos los siguientes ejes temáticos:

- I. La representación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en los cargos de elección popular y en los procesos electorales a través de los partidos políticos, en el estado de Veracruz.
- II. La participación política de las mujeres indígenas y afroamericanas.
- III. Las/os jóvenes indígenas y afroamericanos y su integración política en los procesos electorales en Veracruz.
- IV. Autoadscripción.



Al respecto, se emitirá un cuadernillo con lenguaje accesible y libre de tecnicismos en el que se explique de manera concreta a qué se refiere cada uno de los ejes descritos.

## **VII. Finalidad de la consulta**

El proceso de consulta tiene como finalidad recibir la opinión y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en el Estado de Veracruz, respecto de las acciones afirmativas a implementar por el OPLEV por las cuales se garantizará su derecho de representación político-electoral.

## **VIII. Principios básicos de la consulta**

De conformidad con lo que se ha establecido en el marco jurídico internacional, nacional y local, así como de los diversos ejercicios previos a la presente consulta, se considera que para garantizar el respeto irrestricto de los derechos de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se establecen los siguientes principios básicos<sup>5</sup>:

- a) Libre determinación;
- b) Interculturalidad;
- c) Buena fe;
- d) Comunalidad y colectividad;
- e) Paridad de género;
- f) Culturalmente adecuada;
- g) Transparencia;
- h) Deber de acomodo;
- i) Deber de adoptar decisiones razonadas; y

---

<sup>5</sup> Artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como también 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, págs. 7-9.

j) Principio Pro persona.

**a) Libre determinación.**

La libre determinación es el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural<sup>6</sup>. Asimismo, es un principio fundamental para hacer realidad la pluriculturalidad en los Estados nacionales con gran diversidad cultural como nuestro país. En este sentido, define el tipo de relación de los pueblos indígenas y afroamericanas con los municipios, las entidades federativas y la federación, los cuales deben adecuar sus ámbitos de competencia para maximizar el ejercicio de este derecho. Por tanto, en el proceso de consulta, implica el deber de la Autoridad Responsable de establecer con el sujeto consultado, una relación de pleno respeto a su forma de vida y sus derechos fundamentales, así como la obligación de adecuar su ámbito de competencia para maximizar el ejercicio de sus derechos colectivos.

**b) Interculturalidad.**

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 el caso concreto, se deberá tomar en cuenta la visión, perspectiva e intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Veracruz, para garantizar en mayor medida sus derechos<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 19/2018. “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**”

**c) Buena fe.**

La SCJN ha establecido que por buena fe debe entenderse como un principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber. En tal sentido, el Proceso de Consulta, se realizará en un clima de confianza mutua, a través de un diálogo abierto, constructivo y propositivo, que tenga como base el respeto a los valores, intereses y necesidades de la comunidad consultados, de manera que se puedan alcanzar acuerdos que reflejen la voluntad de la comunidad indígena.

Además, se deberá realizar con un enfoque claro de progresividad de derechos humanos, cuya finalidad, en el caso concreto, es que se materialicen de manera gradual pero significativa los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas, a la participación efectiva; y con la claridad de que las acciones a realizar no constituyen de manera alguna un mero trámite o procedimiento.

**d) Comunalidad o colectividad.**

La comunalidad es entendida como el pensamiento, la cosmovisión y la acción de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cuya característica principal es su carácter colectivo. En esta característica sustenta las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran la vida comunitaria. Bajo esta consideración, en la consulta se asegurará que sus resultados respeten y garanticen la expresión colectiva de la comunidad a la que se consultará.

**e) Paridad de género.**

El Proceso de Consulta deberá impulsar la participación efectiva de las mujeres, buscando asegurar su incidencia en los acuerdos tomados y en el consentimiento definitivo.

**f) Culturalmente adecuada.**

El Proceso de Consulta debe llevarse a cabo de una manera cultural adecuada y acorde al pleno respeto de los usos y costumbres de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos del estado de Veracruz, tal y como se señala en el marco normativo de la materia y del presente protocolo.

En este sentido, la autoridad responsable de la consulta, además, deberá prever las medidas de accesibilidad y responder a la diversidad lingüística, para una real comprensión de los temas a consultar, por ello, resulta necesaria la previsión de intérpretes en las distintas lenguas del Estado.

**g) Transparencia.**

Todos los actos, documentos e información generada en el Proceso de Consulta, serán de libre acceso para la comunidad indígena y afromexicana, quienes tendrán acceso a la información.

**h) Deber de acomodo.**

El deber de consulta requiere de todas las partes involucradas, contarán con flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en juego. El estado debe ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta. Excepcionalmente, 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.

**i) Deber de adoptar decisiones razonadas.**

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas y asegurar a estos las condiciones para una vida digna. La existencia de los pueblos está fuertemente ligada al cuidado de la naturaleza, así como con su cultura e identidad para lograr su permanencia cultural, social y espiritual, por lo que esta es la razón fundamental que anima el proceso de consulta.



En otro aspecto, este deber exige a las Autoridades exponer los argumentos que sustenten la necesidad de la medida, así como la forma en que éstos respetarán los derechos de la comunidad consultada.

**j) Principio Pro persona:**

En la realización de la consulta se observará la salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, otorgando en todo momento la protección más amplia de sus derechos.

**IX. Protección de datos personales y sensibles**

El OPLEV garantizará la protección de datos personales y sensibles, siendo responsable del manejo y protección de dichos datos.

Los datos personales y sensibles estarán protegidos por las medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas, para evitar el daño, pérdida, alteración, destrucción, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 42<sup>8</sup> de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Veracruz:

**“Artículo 42.**

*Con independencia del tipo de sistema en el que se encuentren los datos personales o el tipo de tratamiento que se efectúe, el responsable deberá establecer y mantener las medidas de seguridad de carácter administrativo, físico y técnico para la protección de los datos personales, que permitan protegerlos contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.”*

Así también, en los términos expresados en los Artículos 53 y 54<sup>9</sup> párrafo 2 del Reglamento en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Organización de Archivos del OPLEV:

<sup>8</sup> Consultable en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LPDP270717.pdf>

<sup>9</sup> Consultable en <https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/2020/normatividad/Reglamentos/REGLAMENTO-EN-MATERIA-DE-TRANSPARENCIA.pdf>

### “ARTÍCULO 53

1. *Todo tratamiento de datos personales que efectúe el OPLE deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas, relacionadas con las atribuciones que la normatividad aplicable le confiere, debiendo observar los principios de licitud, finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad.*

### ARTÍCULO 54

2. *El OPLE deberá adoptar las medidas de seguridad necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, de tal manera que se garantice su protección contra cualquier daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, debiendo garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.”*

## X. Sujetos del proceso de consulta

### a) Autoridad responsable

El OPLEV, como autoridad responsable, por conducto de la DEPPP, llevará a cabo la organización de la Consulta en todas sus etapas, desde la convocatoria hasta la publicación de los resultados a través de las distintas áreas ejecutivas, con la supervisión de la CPPP.

### b) Sujeto titular del derecho de la Consulta

Se considera titular del derecho de consulta a los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Veracruz. Dichas comunidades podrán participar a través de sus autoridades tradicionales, comunitarias e instituciones representativas.

### c) Órgano técnico

El INPI es quien brindará asistencia técnica y metodológica para el Proceso de Consulta, a través de la Oficina de Representación y los Centros Coordinadores de la propia

dependencia en el estado de Veracruz, en términos del artículo 2 y 4, fracción V, inciso b y XXIV, de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

**d) Órgano garante**

Será la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política Estatal en materia de respeto y defensa a los de derechos humanos.

**e) Invitados**

Por otra parte, se contempla tener como invitados en el proceso de consulta, a instituciones públicas especializadas en el tema, y que comprueben tener amplio conocimiento. De manera enunciativa, más no limitativa, se propone:

1. Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado (CEDHV).
2. Academia Veracruzana de Lenguas Indígenas (AVELI).
3. Instituto Veracruzano de Asuntos Indígenas (IVAIS).
4. Universidad Veracruzana (UV).
5. Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI).
6. Investigadores y académicos especializados en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

**f) Observadores**

Durante el proceso de consulta personas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán participar como observadores en la consulta en los términos que establezca la convocatoria respectiva.

**g) Partidos Políticos**

De igual manera se contará con el acompañamiento de los partidos políticos con acreditación o registro en el Estado de Veracruz quienes, para tales efectos, a través de

sus representantes ante el Consejo General, podrán acreditar a los representantes que participarán en el proceso de consulta.

## **XI. Etapas de consulta y mecanismos a implementar.**

Las acciones descritas en las diferentes etapas de la consulta, son enunciativas mas no limitativas.

Las etapas que se desarrollarán en la Consulta son:

1. Etapa preparatoria;
2. Etapa informativa;
3. Etapa deliberativa;
4. Etapa consultiva;
5. Etapa de sistematización y valoración de resultados;
6. Etapa de emisión del dictamen; y
7. Efectos.

### **1. Etapa preparatoria**

Inicia con la vinculación interinstitucional con el INPI para la proyección y realización de las siguientes tareas:

#### **a) Identificación de las comunidades a consultar**

Se determinarán derivado del análisis técnico y jurídico de la información que proporcionen las instituciones que coadyuvan con este Órgano, como lo son:

1. INPI
2. IVAIS

Tomando en consideración, los criterios utilizados y establecidos por las autoridades electorales y jurisdiccionales.

El resultado de dicho análisis, se detallará en la nota metodológica de la Consulta.

#### **b) Convocatoria**

Es el documento por el que se les hará saber a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos a través de sus representantes, las fechas y sedes en que se llevarán a cabo las diferentes etapas de la Consulta, en las que podrán participar. En este documento también podrán conocer los ejes temáticos sobre los que versará este ejercicio de participación.

Asimismo, a las y los Representantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, se les hará llegar la Convocatoria, la síntesis del Protocolo y Nota metodológica, previamente a las etapas subsecuentes a la preparatoria, en las que podrán participar y en los términos que serán consultadas y consultados; dichos documentos, en el momento oportuno, serán alojados en el micrositio de la página web del OPLEV, el cual es [www.oplever.org.mx/consulta-indigena/](http://www.oplever.org.mx/consulta-indigena/)

Las comunidades indígenas y afromexicanas podrán solicitar mecanismos específicos para su participación en el proceso de Consulta dentro de los plazos establecidos en el calendario en cada una de las etapas.

#### **c) Traducción de la Convocatoria para la Consulta**

Una vez aprobada la Convocatoria para la Consulta, deberá ser traducida a las lenguas de cada una de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para ello se estima que se deberá realizar un análisis para definir cuáles son las lenguas a las que será traducida, cuestión que constará en la Nota Metodológica.

**d) Difusión de las convocatorias**

Se convocará a las representaciones y autoridades tradicionales de las comunidades indígenas y afromexicanas, además, mediante la vinculación institucional con el órgano técnico y garante se realizará la difusión de la convocatoria respectiva, por todos los medios disponibles y al alcance del OPLEV.

**e) Capacitación a las y los servidores públicos del OPLEV que formarán parte de la instrumentación de la consulta.**

Previo al inicio de los trabajos de la Consulta, se deberá llevar a cabo una jornada de capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos del OPLEV para la correcta atención de las personas indígenas y afromexicanas, para ello, las instituciones que participen o coadyuven con la autoridad responsable y que cuenten con los conocimientos necesarios y personal capacitado, podrán desarrollar dicha capacitación.

**2. Etapa informativa**

La cual será desahogada a través de foros regionales que sean convocados en términos del apartado anterior, en los cuales el personal del OPLEV, acompañados por el INPI y la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Veracruz, así como los intérpretes de las lenguas que se hablen en la región atinente, entregarán a los sujetos consultados a través de sus representaciones y autoridades tradicionales toda la información disponible sobre los ejes temáticos de la consulta.

Adicionalmente, se procurará generar en las diferentes lenguas indígenas el material didáctico o audiovisual que permita transmitir la información relacionada con la materia de la consulta.

Los sujetos consultados podrán solicitar información adicional específica a la Autoridad Responsable antes y después de la realización de los foros regionales, así como información específica respecto de los temas consultados.

### 3. Etapa deliberativa

Para el desahogo de esta etapa, las comunidades consultadas a través de sus representaciones y autoridades tradicionales, de conformidad con sus propias formas de deliberación y toma de decisión, reflexionarán la información brindada para construir sus decisiones, y en su caso, sus reflexiones respecto de la materia de la Consulta.

Durante esta etapa, el Organismo no debe intervenir, ya que la misma, se realiza dentro de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de acuerdo con sus sistemas normativos.

### 4. Etapa Consultiva

En esta etapa se establecerá un diálogo entre la Autoridad Responsable y las comunidades consultadas a través de foros regionales definidas en la Convocatoria con la finalidad de llegar a los acuerdos que procedan para alcanzar el objeto de la consulta.

De ser necesario de nueva cuenta se explicarán los ejes temáticos de la consulta, con la finalidad de compartir las opiniones de las personas representantes, lo cual quedará asentado en un acta circunstanciada, a las cuales se les anexarán evidencias visuales como fotografías y/o videograbaciones de las reuniones, del mismo modo, se nombrará al menos un delegado de región que asistirá al foro estatal, en la etapa de resultados.

Adicionalmente se abrirá un plazo posterior a la realización del último foro regional, durante el cual se recibirán mediante correo electrónico oficial [consulta.indigena@oplever.org.mx](mailto:consulta.indigena@oplever.org.mx) y en las instalaciones del OPLEV, las opiniones y propuestas que por separado deseen formular las y los sujetos consultados.

### 5. Etapa de sistematización de datos

La DEPPP llevará a cabo la sistematización de los datos obtenidos a través de las actas circunstanciadas que se levanten en los respectivos foros, así como de la información que se reciba dentro del periodo otorgado con posterioridad a la finalización de la etapa

consultiva, esto con el objetivo de homologar para su presentación las propuestas recabadas.

## **6. Etapa de presentación de resultados**

Los resultados se deben notificar a través de un foro estatal a los delegados de región elegidos durante los foros regionales de la etapa consultiva, en el cual se entregará el dictamen final de la consulta, mismo que deberá ser traducido a las lenguas indígenas atinentes. Aunado a ello, se deberá realizar difusión a través de los canales institucionales.

## **7. Efectos**

Una vez concluidas las etapas anteriores, la autoridad responsable, en el momento procesal oportuno deberá emitir los lineamientos correspondientes, los cuales regularán las acciones afirmativas a implementar en los procesos electorales 2023-2024 y 2024-2025 en la materia que correspondan.

## **XII. Sedes y Plazos**

Se propone desahogar el proceso a través de foros regionales en donde se desarrollarán las etapas informativa y consultiva.

### **1. Sedes de los foros.**

Se establecerán derivado de un análisis jurídico y técnico, que se desprende de la información que nos proporcionen las instituciones que coadyuvan con este Órgano, como lo son:

1. INPI
2. IVAIS

El resultado de dicho análisis, se detallará en la nota metodológica de la Consulta.

La definición de las sedes deberá procurar la cercanía, afinidad étnica y logística para garantizar la máxima participación de las autoridades de las comunidades a consultar.



## 2. Plazos

El Calendario de trabajo en todo momento deberá ser flexible, acorde con los avances del proceso de consulta, y tomando en cuenta siempre los sistemas normativos y necesidades de las comunidades consultadas.

Dicho calendario será integrado en la nota metodológica, el cual pormenorizará las actividades a realizar y los tiempos que se emplearán en cada una de las etapas de la consulta.

## XIII. Previsiones generales

### a) Documentación y archivo

La Autoridad Responsable, a través de la DEPPP se encargará de elaborar toda la documentación relacionada con el proceso de Consulta, así como de documentar con las Actas correspondientes, los acuerdos alcanzados en las diferentes etapas. De igual forma, sistematizará toda la documentación generada por la implementación del proceso de consulta (Actas, fotografías, grabaciones y video filmaciones).

Toda la documentación e información generada durante la Consulta será resguardada en los archivos de la DEPPP.

### b) Intérpretes

La autoridad responsable tomará las providencias necesarias para proveer a las personas intérprete / traductora/or en los foros regionales.

### c) Medidas no previstas

Todo lo no previsto en el presente protocolo será resuelto por la CPPPP, a propuesta de la DEPPP, con la opinión de los Órganos técnico y garante, en caso de considerarse sustanciales, someterlos a la aprobación del Consejo General.