

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1959/2016

ACTOR: ALFONSO TAMBO
CESEÑA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JOSÉ ALBERTO
MONTES DE OCA SÁNCHEZ,
JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES,
MAURICIO I. DEL TORO HUERTA
Y AUGUSTO ARTURO COLÍN
AGUADO

Ciudad de México, a veintidós de febrero de dos mil diecisiete

Sentencia que **REVOCA** el acuerdo **INE/CG691/2016** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el estado de Sonora y sus respectivas cabeceras distritales. Lo anterior, para el efecto de que, sobre la base del resultado del proceso de consulta, se valore nuevamente y de manera preponderante la opinión emitida por las autoridades de la comunidad indígena Cucapah, respecto de la ubicación de la sección 736 en el distrito que mejor corresponda sobre la base de los criterios de

SUP-JDC-1959/2016

distritación, incluyendo el elemento que atiende a la variable sociocultural.

GLOSARIO

INE:	Instituto Nacional Electoral
INALI:	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
RFE:	Registro Federal de Electores
JGE:	Junta General Ejecutiva
Acuerdo impugnado:	INE/CG691/2016
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Ley General:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Acuerdo INE/CG195/2015. El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General aprobó los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas, previo a sus respectivos procesos electorales locales.

1.2. Acuerdo INE/CRFE-03SE: 30/04/2015. El treinta de abril de dos mil quince, la Comisión del RFE del INE aprobó la matriz que determina la jerarquía de los criterios y su participación en

el modelo matemático para su aplicación integral en la delimitación de los distritos electorales locales, en cumplimiento del acuerdo INE/CG195/2015.

1.3. Jurisprudencia 37/2015. El veintiocho de septiembre de dos mil quince, la Sala Superior aprobó la jurisprudencia **CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.**

1.4. Acuerdo INE/CG991/2015. El veintiséis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General aprobó los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral del estado de Sonora, como insumo para la generación de los escenarios de distritación.

1.5. Reuniones con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En diciembre de dos mil quince, marzo y abril de dos mil dieciséis, el INE sostuvo reuniones con dicha Comisión para su asesoría y apoyo en la realización de las consultas, y se firmó el convenio respectivo.

1.6 Universo de pueblos y comunidades. En enero y mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del RFE definió el universo de pueblos y comunidades indígenas representativas que participarían en la consulta en materia de distritación

SUP-JDC-1959/2016

electoral, con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otras autoridades.

1.7. Reunión con el INALI. El dieciocho de enero de dos mil dieciséis, el INE se reunió con el INALI para el asesoramiento y apoyo en el proceso de consulta.

1.8. Acuerdo INE/CG93/2016. El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General aprobó el Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral.

1.9. Metodología para agrupamientos indígenas. El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del RFE analizó la metodología para la conformación de los agrupamientos indígenas con los representantes de los partidos.

1.10. Logística de invitación al foro y mesas especializadas. Durante abril y mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del RFE y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas definieron los mecanismos de invitación a las autoridades indígenas y presidentes municipales, entre ellos, los correspondientes al estado de Sonora, a los foros estatales de distritación y mesas informativas especializadas.

1.11. Acuerdo INE/JGE104/2016. El veinticinco de abril de dos mil dieciséis, la JGE aprobó el Plan de Trabajo del proyecto de

distritación electoral federal y local 2016-2017, que contempla las actividades para la distritación federal y de diversas entidades federativas, entre ellas el estado de Sonora.

1.12. Firma del Convenio de Apoyo y Colaboración con el INALI. El veintiséis de abril de dos mil dieciséis, el INE suscribió el convenio cuyo objeto fue otorgar el acceso y uso del padrón nacional de intérpretes y traductores en lenguas indígenas, como insumo para los trabajos de consulta en materia de distritación.

1.13. Emisión de reglas. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del RFE, en atención a lo establecido en el punto Quinto del Acuerdo INE/CG195/2015, emitió las *“Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios de Evaluación de dichas propuestas.”*

1.14. Lista de autoridades e instituciones indígenas. El veinte de mayo de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva del RFE entregó a los representantes de los partidos políticos, el listado de las autoridades e instituciones indígenas representativas en el foro estatal y mesa informativa para sus observaciones.

1.15. Foro estatal de distritación electoral local y mesa informativa especializada. El veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, tuvo lugar el foro estatal de distritación electoral, así

SUP-JDC-1959/2016

como la mesa informativa especializada relacionada con los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Sonora

1.16. Entrega del primer escenario de distritación local. Del veintiocho de junio al tres de julio de dos mil dieciséis, se entregó a las instituciones indígenas representativas el primer escenario de distritación del estado de Sonora.

1.17. Opinión indígena. En julio de dos mil dieciséis, las autoridades indígenas formularon su opinión respecto al primer escenario de distritación y sugirieron sus posibles cabeceras.

1.18. Publicación del escenario final. El ocho de septiembre de dos mil dieciséis, se publicó el escenario final de distritación junto con la propuesta de cabeceras distritales para el estado de Sonora.

1.19. Acuerdo impugnado. El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, se emitió el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES LOCALES EN QUE SE DIVIDE EL ESTADO DE SONORA Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA”, identificado con la clave **INE/CG691/2016**.

Dicho acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

1.20. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, Alfonso Tambo Ceseña ostentándose como Regidor Étnico del Ayuntamiento de San Luis Río Colorado Sonora y Gobernador Tradicional de la etnia Cucapah, perteneciente al ejido de Pozas Arvizu, promovió un juicio ciudadano federal en contra del acuerdo impugnado.

1.21. Integración, registro y turno. Una vez recibidas las constancias, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente indicado en el rubro y turnarlo a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos legales conducentes.

1.22. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el juicio fue radicado en la ponencia del Magistrado Instructor, se admitió y al encontrarse debidamente sustanciado, se declaró cerrada la instrucción para el dictado de la sentencia.

2. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver del juicio ciudadano presentado para controvertir un acuerdo del Consejo General en el que se aprobó el cambio de sección

SUP-JDC-1959/2016

electoral de una comunidad indígena, a una cabecera distrital distinta a la que originalmente pertenecía; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, 99, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Esta Sala Superior adoptó un criterio similar al resolver el expediente SUP-RAP-677/2015, al cual acumuló dos mil cuatrocientos treinta y seis juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, presentados para controvertir el acuerdo del Consejo General por el cual se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Oaxaca y sus respectivas cabeceras distritales.

3. PROCEDENCIA

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

Requisitos formales. La demanda la presenta un ciudadano, quien se ostenta como autoridad indígena y en representación de su comunidad, identificando el acuerdo impugnado y a la autoridad responsable, así como los hechos en que se basa la

impugnación, los agravios ocasionados y los preceptos presuntamente violados. Además, la ley no prevé ningún otro recurso que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente medio de impugnación.

Oportunidad. La presentación de la demanda es oportuna. El actor afirma que conoció el acuerdo impugnado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis; por tanto, el plazo para impugnar transcurrió del veinticuatro al veintinueve de noviembre de ese año, y la demanda se presentó el veintiocho del mismo mes. No se consideran en dicho plazo los días veintiséis y veintisiete de noviembre por ser, respectivamente, sábado y domingo e inhábiles por ley.

Lo anterior, considerando que el acto reclamado no tiene vinculación directa con el inicio de proceso electoral alguno y se consideran aplicables las jurisprudencias **28/2011**¹ y **15/2010**².

Legitimación e interés jurídico. Se tienen por satisfechos tales requisitos porque el actor se ostenta como Regidor Étnico del Municipio de San Luis Río Colorado en el estado de Sonora y como Gobernador tradicional de la etnia Cucapah, perteneciente al Ejido de Pozas Arvizu, del mencionado

¹ De rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.** Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

² De rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.** Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

Municipio; y alega la violación a sus derechos político-electorales de votar y ser votados y de la comunidad a la que representa. Resulta aplicable la jurisprudencia de la Sala Superior **4/2012**³, así como la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. CCXXXV/2013 (10a).⁴

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

El actor pretende que se revoque el acuerdo del Consejo General relativo a la demarcación distrital uninominal para el estado de Sonora, a efecto de que se ordene la emisión de un nuevo acuerdo en el que se incluya a la sección 736 de Pozas Arvizu, donde reside la comunidad indígena Cucapah, como parte del distrito 01, con cabecera en San Luis Río Colorado, y no en el distrito 02, donde la ubica el acuerdo impugnado.

El actor sostiene que el Consejo General realizó una indebida interpretación de la ley electoral, ya que no consultó debidamente y en su lengua indígena a los integrantes de la comunidad indígena de Cucapah pertenecientes a la sección

³ De rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.** Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>

⁴ De rubro **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES PUEDE PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COLECTIVOS.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, Materia Constitucional, Común, p. 735, número de registro 2004169, Tesis Aislada.

736, la intención de cambiarlos al distrito 02 con cabecera en Puerto Peñasco, no obstante que desde tiempos ancestrales han sido parte del distrito 01.

También plantea el actor que el Consejo General no consideró el criterio poblacional, sus usos y costumbres, cosmovisión, arraigo y sentido de pertenencia al Municipio de San Luis Río Colorado, así como tampoco la distancia que existe desde el domicilio de la Etnia (a más de tres horas) con la cabecera de Puerto Peñasco. Esto provoca que la gestión a la solución de sus necesidades se vea mermada pues siempre se ha tenido comunicación directa con el diputado local del distrito 01, aspectos que lesionan sus derechos humanos de votar y ser votados.

Considera que si bien el Consejo General puede alegar que acudieron dos personas (Alfonso Pesado Majaquez y Aronia Wilson Tambo), en representación de la comunidad indígena a un supuesto foro informativo, el actor afirma que las mismas carecen de representatividad dentro de la comunidad. Además de esto, la información fue dada a conocer en español y no en lengua Cucapah, consecuentemente la comunicación lejos de ser efectiva fue discriminatoria.

A partir de tales argumentos, esta Sala Superior considera que la materia de análisis se centra en determinar si se encuentra justificada o no la inclusión de la sección 736 (donde reside la comunidad indígena Cucapah), en el distrito 02 con cabecera

SUP-JDC-1959/2016

en Puerto Peñasco, o si resulta procedente, con base en los resultados de la consulta, que se incluya en el distrito 01 con cabecera distrital en San Luis Río Colorado, atendiendo a los vínculos históricos de la comunidad con dicha cabecera.

4.2. Consideraciones de la Sala Superior

Tesis central de la presente resolución

Esta Sala Superior advierte que no se valoró el resultado de la consulta realizada a las autoridades de la comunidad indígena Cucapah sección 736, quienes manifestaron su intención de seguir perteneciendo a la cabecera de San Luis Río Colorado distrito 01, sin que se justifique en dicho acuerdo por qué se les incluyó en el distrito 02 cuya cabecera se localiza en Puerto Peñasco.

Ello en virtud de que la consulta impugnada no fue efectiva, en la medida de que no hay elemento que permita sostener que de alguna forma el resultado de la misma haya sido considerado por la autoridad para ubicar a la comunidad en un distrito electoral distinto al manifestado en la consulta por las autoridades tradicionales. Si bien la consulta debe ser previa e informada –a través de autoridades representativas y mediante procedimientos adecuados–, también debe ser efectiva para canalizar el consenso de la comunidad y garantizar su real participación en el resultado del procedimiento.

Al respecto, es preciso reiterar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta no se limita al derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que —como lo han subrayado los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)—⁵ existe una interrelación entre los conceptos de consulta y de participación.

En el caso, la participación real implica que se considere su opinión al momento de determinar el escenario final de distritación electoral, ponderando el elemento de identidad sociocultural frente a otros criterios o reglas que, atendiendo a las circunstancias, pueden tener un peso menor, frente al deber de proteger, conservar y promover las prácticas, usos y costumbres de los pueblos indígenas y evitar alteraciones o incidencias innecesarias a sus formas de participación política y social internas, o con otras autoridades estatales.

Consecuentemente, este órgano jurisdiccional federal considera que es **sustancialmente fundado** lo alegado por el actor en el sentido de que el resultado de la consulta no se vio reflejado en el acuerdo del Consejo General, pues no existe justificación que explique por qué se incorporó la sección 736, donde habitan los integrantes de la comunidad Cucapah, en el distrito electoral con cabecera en Puerto Peñasco (distrito 02) y no en el distrito electoral con cabecera en San Luis Río Colorado (distrito 01),

⁵ OIT, *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989 (núm. 169). *Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT*, Ginebra, 2013, p. 20.

SUP-JDC-1959/2016

no obstante que en la consulta se manifestó la intención de seguir formando parte del distrito con cabecera en este último municipio.

En este sentido, resulta **inoperante** lo que alega el actor en el sentido de que personas que no son autoridades legítimas en la comunidad indígena Cucapah estuvieron presentes en el proceso de consulta, pues su pretensión principal es que la sección 736 siga formando parte del distrito con cabecera en San Luis Río Colorado, lo cual es coincidente con lo manifestado por todas las autoridades consultadas.

Lo anterior se advierte a partir de las respuestas que se dieron a las preguntas en los cuestionarios a las autoridades de la comunidad indígena Cucapah. En sus respuestas tanto Aronia Wilson Tambo como Alfonso Tambo Ceseña manifestaron la intención de que su comunidad fuera ubicada en el distrito con cabecera en San Luis Río Colorado.

Por tal motivo, aunque se hubiera consultado a personas que no son autoridades legítimas de la comunidad Cucapah, lo cierto es que ello no modifica la pretensión principal del actor, por lo que sus agravios devienen **inoperantes**.

De igual forma, es **inoperante** lo relativo a que no se consultó a las autoridades de la comunidad indígena en su lengua tradicional, pues en concepto de esta Sala Superior, el que hayan respondido los cuestionarios y manifestado que querrían seguir permaneciendo a la cabecera distrital de San Luis Río

Colorado, permite inferir válidamente un entendimiento y expresión suficientemente clara de esa intención.

En este sentido, el que se advierta que la comunidad indígena, a través de sus representantes, manifestó claramente su intención corrobora que la inconformidad del actor se refiere sustancialmente al efecto del acuerdo impugnado, consistente en haberlos ubicado en una cabecera distrital distinta a la que ellos habían sugerido.

4.2.1. Falta de efectividad en la consulta realizada por el INE

Este órgano jurisdiccional federal estima que la consulta impugnada no fue efectiva, en la medida de que no hay elemento que permita considerar que el resultado de la misma fue considerado de alguna forma por la autoridad, para ubicar a la comunidad en un distrito electoral distinto al manifestado en la consulta por las autoridades tradicionales. Al respecto, tal como lo disponen las normas internacionales y los criterios jurisprudenciales nacionales e interamericanos, la consulta debe ser no sólo previa e informada, a través de autoridades representativas y mediante procedimientos adecuados, sino también efectiva y con la finalidad de lograr el consentimiento de la comunidad.

Lo anterior, implica que, si se ha realizado una consulta previa a las autoridades tradicionales de una comunidad o pueblo indígena con motivo de un procedimiento de distritación

SUP-JDC-1959/2016

electoral, las autoridades deben valorar seriamente el resultado de la consulta y considerar, en la mayor medida, la opinión de la comunidad, de forma tal que si la medida sometida a consulta no es adoptada en los términos solicitados deben presentarse razones suficientes para justificar por qué no ha sido tomada en cuenta la opinión de la comunidad en el sentido en que fue expuesta. De otra forma, la consulta carece de efectividad.

a) Marco normativo para el proceso de consulta a comunidades indígenas en materia de distritación electoral

En los artículos 41, párrafo segundo, base V, apartados A, párrafo 1, y B, inciso a), numeral 2, 53 y 116, párrafo 2, fracción II, de la Constitución, así como 29; 32, párrafo 1, inciso a), fracción II; 44, párrafo 1, fracciones I), y hh), y 214 de la Ley General, se establece que al INE le corresponde delimitar la geografía electoral para los procesos electorales federales y locales, lo que comprende el diseño y determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

Para la demarcación de los distritos electorales federales el INE tendrá como base el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General. Además, ordenará a la JGE la realización de los estudios conducentes a fin de que la distritación se apruebe antes de que inicie el proceso electoral en que se aplique.

Al Consejo General también le corresponde dictar los Lineamientos relativos al RFE y ordenar a la JGE hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la república en trescientos distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos.

De conformidad con lo previsto en los artículos 1° y 2° de la Constitución, los pueblos y las comunidades indígenas gozan de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales, por lo que las autoridades mexicanas están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En el derecho al autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas, reconocido en el artículo 2° de la Constitución, está comprendido el derecho a que se les consulte antes de que las autoridades estatales adopten una medida que pudiera afectarles⁶.

Diferentes instrumentos internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

⁶ En términos del criterio sostenido en la jurisprudencia 19/2014, de rubro: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO"**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

SUP-JDC-1959/2016

sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁷, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia nacional e interamericana, han definido los elementos mínimos del derecho de consulta a las comunidades y pueblos indígenas.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que de una interpretación sistemática de los artículos 1° y 2°, apartado B, de la Constitución, en relación con el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades electorales están vinculadas a consultar a las comunidades indígenas en el marco de los procedimientos de delimitación territorial de los distritos electorales⁸.

Sobre esta cuestión, en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, por el que, entre otros, se reformó el artículo 2° de la Constitución, se establece que para la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales debe tomarse en cuenta, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas con el objetivo de propiciar su participación política.

⁷ Ratificado por el Estado mexicano el cinco de septiembre de mil novecientos noventa, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

⁸ Este criterio fue sostenido en la sentencia del asunto SUP-RAP-677/2015 y acumulados, así como en la relativa al SUP-RAP-758/2015.

En torno a la implementación de la consulta indígena en el marco de los procedimientos de redistribución, es importante considerar lo señalado por el otrora Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, en el sentido de que “[e]l ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta, y de las circunstancias específicas de cada país, incluyendo la institucionalidad y procedimientos constitucionales”⁹.

Al respecto, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ como este Tribunal Electoral, siguiendo diferentes estándares internacionales, han identificado elementos mínimos que deben guiar el proceso de consulta en esta materia, en particular que la consulta sea previa, culturalmente adecuada, informada, a

⁹ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34/Add.6. Apéndice A. Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. 5 de octubre de 2009. 12º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, p 14.

¹⁰ Véanse las tesis de rubro: “**PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO**”. 10ª época; Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 31, junio de dos mil dieciséis, tomo II, página 1212, número de registro 2011956; y “**COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES**”. 10ª época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXIII, agosto de dos mil trece, tomo 1, página 736, número de registro 2004170

SUP-JDC-1959/2016

través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.¹¹

Entre tales elementos destacan que la consulta debe ser **previa** a la adopción de la medida que pueda afectar los derechos de las comunidades, de preferencia desde las primeras etapas, con el objeto de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones¹².

El **carácter informado** de la consulta supone que se brinde información completa y que exista una comunicación constante entre las partes.¹³ Asimismo, como lo ha destacado la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, esta garantía pretende desarrollar “un proceso en el cual las personas u organizaciones que tuvieron la oportunidad de ser oídas pudieran, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo para, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos”¹⁴.

¹¹ Véase la tesis LXXXVII/2015, de rubro: “**CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 72 y 73.

¹² Véase, al respecto, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 167.

¹³ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. **Op. cit.**, párr. 208.

¹⁴ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. **Op. cit.**, párr. 22. En referencia a: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No 169), presentada en virtud del

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha valorado que, para garantizar el conocimiento de la información, el Estado debe implementar medidas necesarias atendiendo a las lenguas de las comunidades o pueblos indígenas, con el objeto de que los tecnicismos no impidan la emisión de la opinión¹⁵.

La consulta debe hacerse de **buena fe**. Al respecto, el artículo 6, párrafo 2, del Convenio 169 dispone que “[l]as consultas [...] 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”.

En relación con esta garantía se ha expuesto que “la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como ‘un verdadero instrumento de participación’, que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas”¹⁶.

artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 94.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 diciembre 2009, párr. 311.

¹⁶ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Op. cit.*, párr. 23. En el documento se hace alusión a: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Brasil del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Ingenieros del Distrito Federal (SENGE/DF), GB.295/17; GB.304/14/7 (2006), párr. 42.

SUP-JDC-1959/2016

Por su parte, la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, también ha hecho énfasis en la **necesidad de que la consulta sea sistemática y transparente.**¹⁷

En este sentido, debe puntualizarse que la finalidad y la efectividad de la consulta depende de que tengan por objeto obtener el consentimiento libre e informado de la comunidad, atendiendo a la naturaleza de la medida que se pretende adoptar, así como que dicha consulta implique realmente una participación efectiva de la comunidad en el resultado del procedimiento.

En conclusión, esta Sala Superior considera que los resultados de la consulta a una comunidad indígena sobre los alcances de un procedimiento de distritación electoral que les afecte deben tener un efecto útil, lo que supone que la autoridad administrativa electoral está obligada a considerar de manera preponderante la opinión de la comunidad indígena consultada, y sólo cuando existan razones relevantes que impidan atender dicha opinión, es que se justifica que el escenario final de distritación no sea acorde con lo manifestado por los representantes de una comunidad. Para ello, la autoridad debe exponer suficientes razones que expliquen tal circunstancia a partir de considerar de manera prioritaria el elemento de

¹⁷ Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. **Op. cit.**, párr. 34.

identidad sociocultural, a través de una ponderación adecuada de los diferentes escenarios, criterios y reglas operativas.

b) Actos relevantes del Consejo General para consultar a la comunidad indígena Cucapah

El veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, mediante el acuerdo INE/CG93/2016 el Consejo General aprobó el Protocolo para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral. En ese Protocolo se contempla que la consulta se desarrolla por medio de una secuencia de actividades para recabar la opinión respecto de la delimitación de los distritos electorales en cada entidad federativa, en particular sobre la forma en que quedarían agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades, así como la propuesta de la ubicación de las cabeceras distritales respectivas.

En ese instrumento se destaca que son dos los momentos con mayor relevancia, el informativo y la consulta como tal, para ello en el Protocolo se implementaron las siguientes seis fases:

1. Fase Preparatoria. Esta fase tiene como objetivo que el Instituto Nacional Electoral informe a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sobre el procedimiento que se seguirá para la consulta indígena, y acordar los términos de la difusión de la misma a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, así como la logística de las reuniones en las que participarán las autoridades de las instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa.

Las actividades que comprende esta fase se enuncian a continuación:

I. Realización de reuniones de trabajo con funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

II. Conclusión de la fase preparatoria en el momento en que se lleve a cabo el Foro Estatal de Distritación y la mesa informativa especializada.

2. Fase Informativa. Esta fase tiene por finalidad que el Instituto Nacional Electoral ofrezca a la población indígena la mayor información posible sobre el proceso de Distritación y la consulta indígena. Cuando se requiera, esta información se presentará tanto en idioma español como en la o las lenguas indígenas que se hablen en cada entidad federativa.

Las actividades comprendidas en la fase informativa son las siguientes:

I. Reunión de presentación del proceso de Distritación y de la consulta indígena, por parte del Instituto Nacional Electoral, a la Presidencia, la Comisión de Honor y la Comisión Coordinadora del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como a los funcionarios de esa misma Comisión.

II. El Instituto Nacional Electoral informará a los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad federativa, a través del sistema de radiodifusoras culturales indigenistas y mediante los tiempos de radio que le corresponden al Estado que son administrados por el Instituto Nacional Electoral, sobre el proceso de Distritación, la realización del foro estatal de Distritación y la mesa informativa especializada.

III. En cada entidad federativa se realizará un Foro Estatal, cuyo objetivo será que el Instituto Nacional Electoral presente el proyecto de Distritación electoral. Al acto se invitará a las instituciones indígenas representativas de la entidad, los representantes de los Partidos Políticos, las Autoridades Estatales y Municipales, Diputados Locales, las Autoridades Electorales Locales y Federales y al público en general.

IV. Como parte del foro habrá una Mesa Informativa Especializada en el proceso de Distritación y su relación con los pueblos y comunidades indígenas, en donde la Dirección Ejecutiva del RFE aportará la información más relevante sobre la temática. En el momento que se les remita la invitación al Foro Estatal y a la Mesa Informativa Especializada, les será enviado, para su conocimiento, a las instituciones indígenas representativas el protocolo; cualquier duda sobre el mismo podrán manifestarla durante el desarrollo de la Mesa. Participarán en la mesa las autoridades o representantes de las instituciones indígenas representativas de la entidad, las autoridades indígenas municipales, diputados indígenas de la entidad y como asistentes al evento podrán estar los representantes de los Partidos Políticos, las Autoridades Estatales y Municipales, Diputados Locales y Federales, las Autoridades Electorales Locales y Federales y el público en general.

V. Este Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del RFE, establecerá los mecanismos para mantener informadas a las instituciones indígenas representativas sobre los trabajos del proceso de Distritación en la entidad federativa que les corresponda, a efecto de que conozcan y, en su caso, emitan alguna opinión.

3. Fase de Socialización de la Información entre la población indígena.

El objetivo de esta fase consiste en abrir un espacio de tiempo durante el cual las instituciones indígenas representativas difundan y analicen la información recibida en el Foro Estatal de Distritación y en la Mesa Informativa Especializada con los pueblos y comunidades indígenas de su entidad federativa.

La actividad correspondiente a esta fase se detalla a continuación:

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

4. Fase de Ejecución. El objetivo de esta fase es conocer la opinión de las instituciones indígenas representativas sobre el Primer Escenario de Distritación de la entidad federativa que les corresponda y sobre una propuesta inicial de cabeceras distritales.

Las actividades pertenecientes a esta fase son las siguientes:

I. La Dirección Ejecutiva del RFE generará el Primer Escenario de Distritación para la entidad federativa correspondiente, con base en los

criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del Instituto nacional Electoral. Adicionalmente, esa Dirección Ejecutiva incluirá en este escenario una primera propuesta de cabeceras distritales.

II. El Primer Escenario de Distritación será enviado de manera oficial a las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa.

III. De conformidad con el objetivo planteado, se consultará a las instituciones indígenas representativas para que opinen sobre la forma en la que podrían quedar agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas, dentro de los Distritos Electorales; y sobre la propuesta de cabeceras distritales.

IV. Dentro del Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017, la Dirección Ejecutiva del RFE establecerá un plazo para que las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, formulen sus opiniones con relación al Primer Escenario de Distritación y a la propuesta de cabeceras distritales y las envíen a la Junta Estatal o Distrital de este Instituto.

V. El Segundo Escenario de Distritación de cada entidad federativa estará disponible en las Juntas Locales y Distritales correspondientes, para que las instituciones indígenas representativas estén informadas, lo conozcan y puedan, en su caso, opinar sobre el mismo dentro del plazo de observaciones para ese escenario, que se defina en el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017.

5. Fase de Valoración Técnica de las Opiniones. Tiene como objetivo obtener una valoración técnica de las opiniones que las instituciones indígenas representativas envíen sobre el Primer Escenario de Distritación y con relación a la propuesta de ubicación de las cabeceras distritales de la entidad federativa correspondiente.

Las actividades relacionadas con esta fase se indican a continuación:

I. Tomando en consideración las observaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, la Dirección Ejecutiva del RFE valorará técnicamente las opiniones que las instituciones indígenas representativas de una entidad federativa presenten al Primer Escenario de Distritación y a la propuesta de cabeceras distritales. Asimismo, se ponderará cualquier opinión que las instituciones indígenas representativas formulen respecto de los trabajos de Distritación.

II. La valoración técnica será con base en los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y en la delimitación de los Distritos de las entidades federativas, previos a sus respectivos Procesos Electorales Locales, que fueron aprobados por el Consejo General de este Instituto el 15 de abril de 2015 a través del Acuerdo INE/CG195/2015.

III. Se tomará en consideración la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. Las opiniones al Primer Escenario de Distritación enviadas por las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, que técnicamente resulten viables, podrán ser tomadas en consideración por la Dirección Ejecutiva del RFE antes de publicar el Segundo Escenario de Distritación.

V. Las opiniones a la propuesta de cabeceras distritales que técnicamente resulten viables, podrán ser tomadas en consideración por la Dirección Ejecutiva del RFE al momento de publicar el Escenario Final de Distritación.

VI. En caso de que no se reciba ninguna opinión sobre algún Distrito Electoral o bien sobre la totalidad del Primer Escenario de Distritación, o sobre alguna cabecera distrital, se considerará que la propuesta ha sido aceptada.

6. Fase de Conclusión de la Consulta y Entrega de la Distritación. En ella, la Dirección Ejecutiva del RFE entregará al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los correspondientes Acuerdos sobre la demarcación territorial de los Distritos

SUP-JDC-1959/2016

Electoral Uninominales y la designación de las respectivas cabeceras distritales, que sean aprobadas por este Consejo General.

A partir de lo anterior, como parte de la **fase preparatoria** el Consejo General conformó el listado de instituciones representativas de las comunidades y pueblos indígenas en el estado de Sonora a quienes invitaría a la reunión informativa sobre la consulta indígena en materia de distritación, así como a la mesa especializada; de conformidad con el **Anexo 1** del acuerdo controvertido Alfonso Tambo Ceseña y Aronia Wilson Tambo figuraron como autoridades tradicionales Cucapah.

Dentro de la **fase informativa**, del veintinueve de abril al treinta de junio de dos mil dieciséis, se difundió mediante los tiempos de radio que corresponden al estado el spot titulado "Diversidad". El veinticuatro de mayo posterior, se llevó a cabo un foro estatal y una mesa informativa especializada para presentar el proyecto de distritación electoral a las que fueron invitadas las instituciones y autoridades indígenas representativas de la entidad, representantes de los partidos políticos, autoridades federales, estatales y municipales, entre otros.

Al respecto obran en autos del expediente, acuses de recibido de los escritos de once de mayo de dos mil dieciséis, dirigidos a las autoridades tradicionales Cucapah Aronia Wilson Tambo y Alfonso Tambo Ceseña, en donde el vocal ejecutivo de la junta local ejecutiva en el estado de Sonora les extiende la invitación a la celebración del foro estatal de distritación y el inicio de la

consulta con una mesa informativa especializada en el proceso de distritación y su relación con los pueblos y comunidades indígenas, a fin de darles a conocer el proyecto de distritación electoral y los mecanismos de participación en los trabajos respectivos.

De igual forma existen en el expediente, acuses de recibido de los escritos de veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, en donde el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Sonora hace constar la entrega de materiales a las mencionadas autoridades tradicionales para que éstas los hicieran del conocimiento a los pueblos y comunidades indígenas que representan. Los materiales que se precisa en los escritos fueron entregados y consistieron en:

- Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral;
- Documento básico sobre la distritación electoral en español;
- Documento básico sobre la distritación electoral en las principales lenguas indígenas de la entidad;
- Mapa de la entidad donde se delimitan los municipios con población indígena por lengua predominante;
- Calendario para el proceso de la consulta;
- Direcciones, teléfonos y canales de comunicación con el INE, y
- Marco normativo institucional.

SUP-JDC-1959/2016

En cuanto a la **fase de socialización de la información entre la población indígena**, el Consejo General sostiene que permitió a las instituciones indígenas representativas difundir y analizar la información recibida en el foro estatal de distritación y en la mesa informativa especializada con los pueblos y comunidades indígenas, previo a que se les proporcionara de manera oficial el primer escenario de distritación y la propuesta de cabeceras distritales respectivas, información a partir de la cual formularían su opinión.

En las **fases de ejecución y valoración técnica de las opiniones** se dio a conocer oficialmente a las autoridades indígenas representativas, la ubicación de su municipio dentro del distrito electoral integrado en el primer escenario de distritación. Además, se les dio a conocer el cuestionario para la consulta a pueblos y comunidades indígenas para que emitieran su opinión sobre la forma en la que podrían quedar agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas, dentro de los distritos electorales, así como, sobre la propuesta de cabeceras distritales.

A través de los oficios de veintiocho de junio de dos mil dieciséis, ambos con la clave INE/VE/2600/16-0721, firmados por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Sonora, se proporcionaron a las autoridades indígenas Aronia Wilson Tambo y Alfonso Tambo Ceseña los cuestionarios correspondientes a la distritación local y federal, así como los mapas y listados que contienen la agrupación de

municipios generados en los primeros escenarios de distritación a fin de que emitieran su opinión sobre:

1. La forma cómo podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los distritos electorales locales y federales, generados por la autoridad electoral, y
2. Una propuesta inicial de cabecera distrital, tanto para el ámbito local como para el federal.

En esos oficios se informó a las autoridades indígenas que su opinión sería tomada en cuenta y valorada conforme al acuerdo de criterios y reglas operativas para la distritación local y federal aprobados por el Consejo General, además de que los cuestionarios debían ser entregados en las instalaciones de las juntas local o distritales ejecutivas del INE a más tardar el dieciocho de julio de dos mil dieciséis. Se les reiteró que la información sobre el proceso de distritación electoral del estado de Sonora estaba disponible en las mencionadas juntas.

A continuación se expone, una reproducción del contenido de los cuestionarios proporcionados por el Consejo General a las autoridades de la comunidad indígena Cucapah, respecto de los primeros escenarios generados para la distritación electoral **local y federal.**

**CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN
ELECTORAL LOCAL**

CUESTIONARIO

[Folio: 26L00344]

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Local en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

SUP-JDC-1959/2016

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?

Autoridad Tradicional

2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?

San Luis Río Colorado

3. ¿De acuerdo con el mapa que recibí, ¿en qué número de distrito local quedó ubicado el municipio en el que está su comunidad o pueblo indígena?

Distrito 17

4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Local?

Sí (X) Pase a la pregunta 5.

No () ¿Nos podría decir por qué no está de acuerdo?

5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital local?

Si, San Luis Río Colorado.

6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital local?

Porque la mayor parte de la población radica en San Luis RC

[Firma de Aronia Wilson Tambo 4-07-2016]

CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN ELECTORAL FEDERAL

CUESTIONARIO

[Folio: 26F00736]

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Federal en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?

Autoridad Municipal

2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?

San Luis Río Colorado. Son

3. De acuerdo con el mapa que recibí, ¿en qué número de distrito federal quedó ubicado el municipio en el que está su comunidad o pueblo indígena?

Distrito 3

4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Federal?

Sí (X) Pase a la pregunta 5.

No () ¿Nos podría decir por qué no está de acuerdo?

5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital federal?

San Luis Río Colorado

6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital federal?

Porque, la mayor parte de la población radica en San Luis R.C.

[Firma de Aronia Wilson Tambo 4-07-2016]

CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL CUESTIONARIO

[Folio: 26L00345]

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Local en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?

Autoridad tradicional

2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?
San Luis Río Col. Son.
3. De acuerdo con el mapa que recibí, ¿en qué número de distrito local quedó ubicado el municipio en el que está su comunidad o pueblo indígena?
Distrito #17
4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Local?
Sí (X) Pase a la pregunta 5.
No () ¿Nos podría decir por qué no está de acuerdo?
5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital local?
San Luis Río Col. Son.
6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital local?
Porque en el municipio de San Luis Reciden (sic) la mayor Población del (sic) Nuestro Distrito
[Firma de Alfonso Tambo Ceseña 4/7/16]

CONSULTA SOBRE EL PRIMER ESCENARIO DE DISTRITACIÓN ELECTORAL FEDERAL

CUESTIONARIO

[Folio: 26F00739]

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Federal en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?
Autoridad tradicional del Pueblo Cucapha
2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?
San Luis Río Col. Son.
3. De acuerdo con el mapa que recibí, ¿en qué número de distrito federal quedó ubicado el municipio en el que está su comunidad o pueblo indígena?
San Luis Río Col. Son. (3)
4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Federal?
Sí (X) Pase a la pregunta 5.
No () ¿Nos podría decir por qué no está de acuerdo?
5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital federal?
San Luis Río Col. Son.
6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital federal?
Porque en el municipio de San Luis Río Col. Son. Reciden (sic) la mayor Población de nuestro Distrito
[Firma de Alfonso Tambo Ceseña 4/7/16]

Para el Consejo General, una vez que fue generado el segundo escenario de distritación, la Dirección Ejecutiva del RFE solicitó a los vocales ejecutivos y del RFE de la junta local ejecutiva respectivos, que se realizaran las acciones necesarias para ponerlo a disposición en las juntas locales y distritales

SUP-JDC-1959/2016

correspondientes, a fin de que, en su caso, las instituciones indígenas representativas lo conocieran y pudieran emitir sus opiniones; el mismo proceder aconteció para el escenario final de distritación.

De acuerdo con esto, el Consejo General estimó que de conformidad con los criterios técnicos aprobados y la jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior, las opiniones de los pueblos y comunidades indígenas respecto al escenario final de distritación para el estado de Sonora, se reflejaron de la siguiente forma:

- De las opiniones que estaban de acuerdo con la ubicación de su municipio en un distrito electoral en el primer escenario, el cien por ciento fue preservado totalmente en el escenario final;
- En el setenta punto dos por ciento de las opiniones que estaban de acuerdo con la ubicación de su municipio en un distrito electoral, en el primer escenario conservaron íntegra la conformación de su distrito en el escenario final;
- Las opiniones en desacuerdo con la ubicación de su municipio en un distrito electoral en el primer escenario no ofrecieron información suficiente para dimensionar el cambio solicitado, y
- De las propuestas para la ubicación de las cabeceras distritales presentadas por las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas para el primer escenario consultado, se recibieron

noventa y dos sugerencias distribuidas en trece distritos electorales, de las cuales en diez casos se definió una cabecera para cada distrito electoral de entre las opiniones indígenas respecto de la cabecera del escenario final, y en tres casos las ubicaciones sugeridas no guardaban relación con los parámetros determinados para la ubicación de cabeceras.

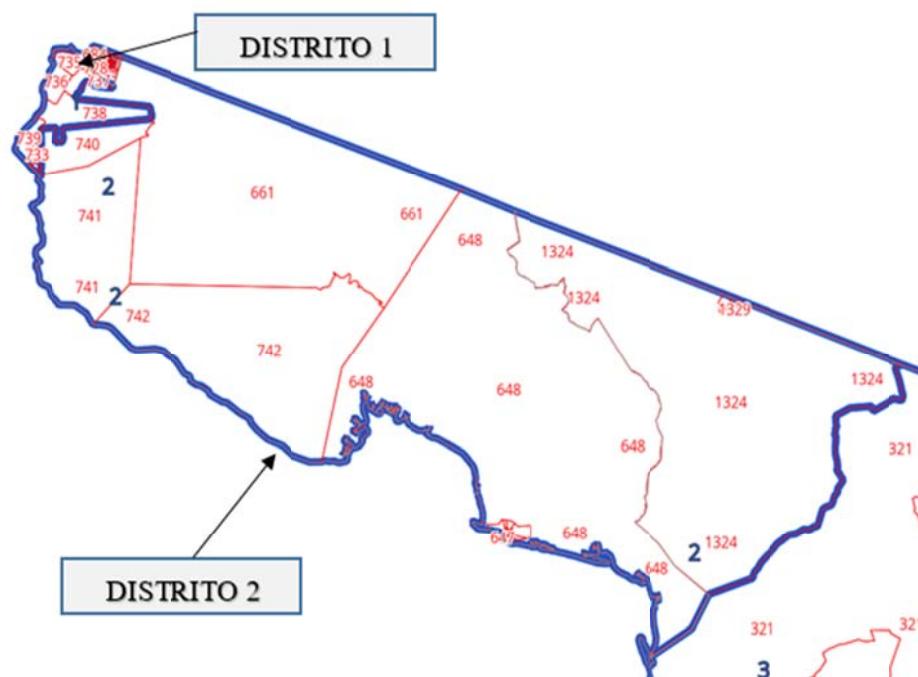
El Consejo General destacó en el acuerdo controvertido que contó con la asesoría de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la colaboración del INALI para la traducción de los materiales informativos sobre la distritación, la revisión de los textos de materiales escritos en idioma español y en lenguas indígenas, así como en la recepción de las propuestas de los intérpretes de las diferentes lenguas que participaron en las mesas informativas especializadas.

Por último, el Consejo General señaló que cuando fuera aprobado el proyecto de distritación la Dirección Ejecutiva del REF haría su entrega al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de cumplimentar la **fase de conclusión de la consulta y entrega de la distritación**; al respecto estimó que el proyecto se ajustaba a la normatividad en materia de protección de derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

c) Antecedentes relevantes del caso

SUP-JDC-1959/2016

En la geografía electoral previa a la emisión del acuerdo controvertido, la sección electoral 736, con residencia en Pozas Arvizu, formaba parte del distrito electoral local 01 con cabecera en San Luis Río Colorado; esto se corrobora con la información contenida en el acuerdo del Consejo General INE/CG991/2015, donde se aprobaron los catálogos de municipios y secciones que conforman el marco geográfico electoral del estado de Sonora, como insumo para la generación de los escenarios de distritación para dicha entidad federativa. La geografía electoral de los distritos 01 y 02 antes del acuerdo controvertido se ilustra de la siguiente forma:



Como se advierte de las actuaciones relevantes en el proceso de consulta, en atención a las seis fases establecidas en el Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral, una vez que el Consejo

SUP-JDC-1959/2016

General conformó el listado de instituciones representativas, tuvo lugar, previa difusión, el foro estatal y una mesa informativa especializada con el objetivo de mostrarles el proyecto de distritación electoral.

En esos eventos les fue proporcionado a las autoridades de las comunidades indígenas, diversa información y documentación para su análisis antes de que se les diera a conocer el primer escenario de distritación y la propuesta de cabeceras distritales respectivas, a partir de lo cual podrían generar una opinión al respecto.

Después de que se comunicara oficialmente a las autoridades representativas de la comunidad indígena Cucapah, la ubicación de su municipio dentro del distrito electoral integrado en el primer escenario de distritación, les fueron enviados al mismo tiempo cuatro cuestionarios (dos por cada autoridad que corresponden cada uno a la propuesta de distritación federal y local) con el objetivo de que el Consejo General conociera su opinión acerca del distrito en donde se les ubicó y la sugerencia para considerarlos dentro de una cabecera distrital.

El Consejo General a través de los oficios INE/VE/2600/16-0721, además de hacer llegar los cuestionarios y el primer escenario de distritación resaltó que las opiniones que hicieran llegar las autoridades de las comunidades indígenas serían valoradas y tomadas en cuenta, atendiendo a los criterios y

SUP-JDC-1959/2016

reglas operativas para la distritación local y federal previamente aprobadas.

Una vez que fue generado el segundo escenario de distritación, la información se puso a disposición de las juntas locales y distritales correspondientes, para que, de considerarlo así, las instituciones indígenas representativas lo conocieran y pudieran emitir sus opiniones. Se dio la misma situación para el escenario final de distritación.

d) Valoración del Consejo General al resultado de la consulta a la comunidad indígena Cucapah

Como se advierte en el **Anexo 1** del acuerdo controvertido, en la parte relativa a la *Sistematización de la información de la Consulta a representaciones indígenas sobre el Primer Escenario de Distritación Local-Sonora*, el Consejo General insertó una tabla que contiene, en lo que interesa, los siguientes datos:

Nombre de la Organización	¿Están de acuerdo?	P-1 Bis (Descripción NO)	P-2 Ubicación Sugerida	P-3 Explicación respuesta 2
Autoridad tradicional Cucapah	Sí	No aplica	San Luis Río Colorado	Porque la mayor parte de la población radica en San Luis Río Colorado
Autoridad tradicional Cucapah	Sí	No aplica	San Luis Río Colorado	Porque en el municipio de San Luis reside la mayor población de nuestro distrito

SUP-JDC-1959/2016

En el apartado de *Resultados de la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral en el proceso de distritación en el estado de Sonora*, dentro del mismo **Anexo 1**, se consignó lo siguiente:

Contraste de opiniones:

Distrito propuesto en el primer escenario	Municipio	Número de representantes que manifestaron estar de acuerdo en la ubicación resultante de su comunidad en el Primer Escenario	Número de representantes que manifestaron estar en desacuerdo por la ubicación resultante de su comunidad en el Primer Escenario
En dos distritos diferentes (16 y 17)	San Luis Río Colorado	2	0

Opiniones de acuerdo con la ubicación del municipio en un distrito electoral:

Entidad	Cve. Municipio	Municipio	Dto 1er. Escenario	Dto Escenario Final	De acuerdo
Sonora	55	San Luis Río Colorado	16, 17	16,17	2

Ubicación final	Ubicación sugerida	Observaciones
San Luis Río Colorado	San Luis Río Colorado	Coincidente

e) Análisis y evaluación de las consideraciones de la autoridad responsable

De la valoración que se hizo al resultado del proceso de consulta, esta Sala Superior advierte que el Consejo General en un primer momento identificó que las autoridades tradicionales de la comunidad Cucapah (Aronia Wilson Tambo y Alfonso Tambo Ceseña) sugirieron como ubicación para su cabecera distrital a San Luis Río Colorado, dado que la mayor parte de su

SUP-JDC-1959/2016

población reside en el propio municipio de San Luis Río Colorado.¹⁸

Asimismo, esta Sala Superior advierte que el Consejo General interpretó que las autoridades consultadas habían manifestado su conformidad con ubicarlos en el municipio de San Luis Río Colorado, el cual comprendía dos distritos diferentes, el 16¹⁹ y 17.²⁰

De esta forma, en el acuerdo impugnado, el distrito 01 que comprende una parte del Municipio de San Luis Río Colorado quedó integrado con cincuenta y nueve secciones²¹, mientras que el distrito 02 abarca los Municipios de Puerto Peñasco con dieciocho secciones²² y San Luis Río Colorado con treinta y dos secciones²³, una de ellas la sección electoral 736 donde tiene su residencia la comunidad indígena Cucapah en Pozas Arvizu. Lo anterior se representa de la siguiente forma:

¹⁸ Ello con motivo de la pregunta ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital local?

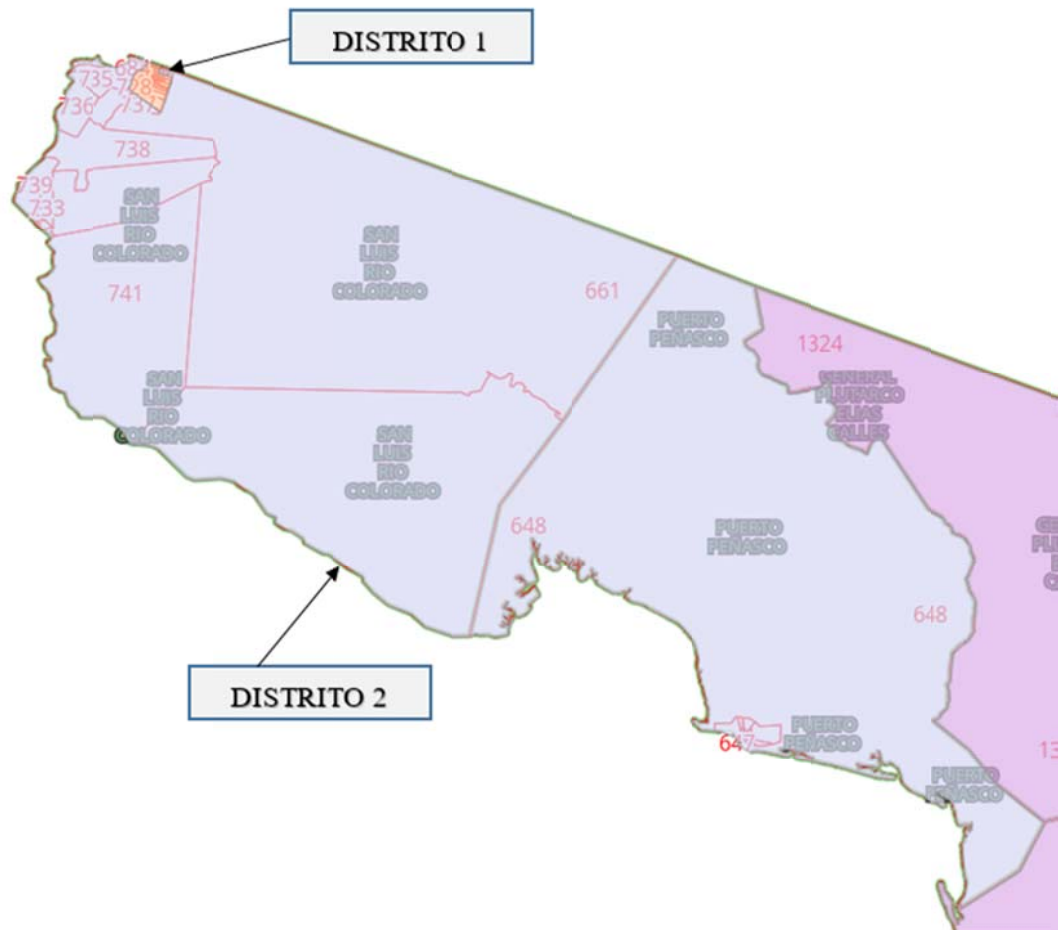
¹⁹ Cabecera de Puerto Peñasco (el sistema informático que realizó la distritación otorgó ese número aleatoriamente). Posteriormente sería el Distrito 02.

²⁰ Cabecera de San Luis Río Colorado (el sistema informático que realizó la distritación otorgó ese número aleatoriamente). Posteriormente sería el Distrito 01.

²¹ De la 0655 a la 0658, 0662, de la 0665 a la 0668, 0671, de la 0674 a la 0682, de la 0685 a la 0699, de la 0704 a la 0716 y de la 0719 a la 0730.

²² De la 0631 a la 0648.

²³ De la 0652 a la 0654, de la 0659 a la 0661, de la 0663 a la 0664, de la 0669 a la 0670, de la 0672 a la 0673, de la 0683 a la 0684, de la 0700 a la 0703, de la 0717 a la 0718 y de la **0731 a la 0742**.



A partir de la valoración realizada por el Consejo General, esta Sala Superior advierte, como se indicó, que **asiste sustancialmente la razón al actor**, debido a que no se atendió al resultado de la consulta realizada a las autoridades de la comunidad indígena Cucapah sección 736, quienes manifestaron su intención de seguir perteneciendo a la cabecera de San Luis Río Colorado distrito 01, sin que se justifique en dicho acuerdo por qué se les incluyó en el distrito 02 cuya cabecera se localiza en Puerto Peñasco.

SUP-JDC-1959/2016

Del análisis del acuerdo controvertido y su **Anexo 1** se desprende que para el Consejo General resultaba coincidente la opinión de las autoridades tradicionales Cucapah que acudieron al proceso de consulta, con la ubicación de su comunidad/sección en la propuesta de cabecera distrital local contenida tanto en el primer y último escenario generados en el proceso de distritación.

Sin embargo, para este órgano jurisdiccional federal la opinión de las autoridades de la comunidad indígena Cucapah en el proceso de consulta no coincide con ninguno de los escenarios sometidos a su consulta, sin que exista justificación alguna para ello. De hecho, el resultado de la consulta era claro en señalar la voluntad de la comunidad en ubicarse en el distrito con cabecera en San Luís Río Colorado (esto es, en el distrito 17 que finalmente configuraría el distrito 01).

La situación de que el Consejo General no haya advertido o justificado que existía una discrepancia entre la opinión de las autoridades que representaron a la Etnia Cucapah, con los escenarios generados como resultado del proceso de consulta durante la distritación electoral, no sólo repercute en cuestiones vinculadas al ejercicio del sufragio o en la participación efectiva para la toma de decisiones de la comunidad, sino que también impacta en sus prácticas, cosmovisión, arraigo y sentido de pertenencia al municipio de San Luis Río Colorado, entre otros intereses de la comunidad, tal como lo alegó el actor.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que es procedente **REVOCAR** el acuerdo impugnado a efecto de que el Consejo General emita uno nuevo en el que:

- I) Atienda al resultado del proceso de consulta a las comunidades indígenas durante la distritación en el estado de Sonora, particularmente lo relativo a la opinión de las autoridades que acudieron en representación de la comunidad indígena Cucapah sección 736, en el sentido de que se les ubique en el distrito 01 con cabecera en San Luis Río Colorado;
- II) En el análisis o valoración a dicha opinión, el Consejo deberá comprobar en la medida de lo posible, el ajuste a los criterios y reglas operativas que deben aplicarse para el análisis y delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas.
- III) El Consejo deberá ponderar los diferentes criterios y considerar que pueden darse excepciones justificadas a los criterios y reglas operativas, con el objetivo de hacer efectivos tanto los derechos de las comunidades indígenas previstos en el artículo 2º constitucional, así como en diversos tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, como sus normas y prácticas, cosmovisión, arraigo y demás factores sociales, culturales y económicos.

SUP-JDC-1959/2016

- IV)** El Consejo General, en atención al principio de buena fe y al criterio de que toda consulta indígena debe ser culturalmente adecuada, deberá dar prioridad al elemento sociocultural, salvo que existan razones relevantes para justificar plenamente que en la distritación que nos ocupa se antepone algún otro criterio o regla operativa.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado con la clave **INE/CG691/2016**, para los efectos indicados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-JDC-1959/2016

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO