

**PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA  
PREVIA, LIBRE E INFORMADA PARA LA  
IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS  
EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN  
POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS COLECTIVIDADES  
INTEGRADAS POR PERSONAS DE DIFERENTES  
PUEBLOS INDÍGENAS ASENTADAS EN EL  
ESTADO DE NUEVO LEÓN.**





COMISIÓN  
ESTATAL  
ELECTORAL  
NUEVO LEÓN



PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS COLECTIVIDADES INTEGRADAS POR PERSONAS DE DIFERENTES PUEBLOS INDÍGENAS ASENTADAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS COLECTIVIDADES INTEGRADAS POR PERSONAS DE DIFERENTES PUEBLOS INDÍGENAS ASENTADAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

Aprobado por unanimidad por el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, en sesión extraordinaria de fecha 2 de julio de 2020, y registrado con número de acuerdo CEE/CG/13/2020.

Primera edición, julio 2020

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Impreso en México / Printed in Mexico

Distribución gratuita

# **COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN**

**Dr. Mario Alberto Garza Castillo**

Consejero Presidente

**Mtra. Miriam Guadalupe Hinojosa Dieck**

Consejera Electoral

**Mtra. Sara Lozano Alamilla**

Consejera Electoral

**Mtro. Luigui Villegas Alarcón**

Consejero Electoral

**Lic. Rocío Rosiles Mejía**

Consejera Electoral

**Mtro. Alfonso Roiz Elizondo**

Consejero Electoral

**Lic. Héctor García Marroquín**

Secretario Ejecutivo



# CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	9
2. MARCO NORMATIVO .....	13
3. PRINCIPIOS BÁSICOS .....	22
4. SUJETOS DEL PROCESO DE LA CONSULTA .....	26
I.    Autoridad Responsable .....	26
II.   Sujeto titular del derecho a la Consulta Indígena .....	26
III.  Órgano Técnico e Instancia coadyuvante .....	31
IV.  Órgano Garante .....	31
V.   Observadoras y Observadores .....	31
5. MATERIA DE LA CONSULTA .....	32
6. OBJETO DE LA CONSULTA .....	32
7. ETAPAS DE LA CONSULTA INDÍGENA .....	33
I.    Acuerdos previos .....	33
II.   Etapa Informativa .....	33
III.  Etapa Deliberativa .....	35
IV.  Etapa de Consulta .....	35
V.   Etapa de Seguimiento de Acuerdos .....	36
8. CALENDARIO DE TRABAJO .....	36
9. PREVISIONES GENERALES .....	37





## I. INTRODUCCIÓN

La Consulta Libre, Previa e Informada es un derecho colectivo de los pueblos indígenas establecido en el derecho internacional y nacional. Correlativamente es una obligación, irrenunciable e intransferible del Estado Mexicano, por mandato del artículo 1º y 2º apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León reconoce en su artículo 2º, la composición pluriétnica, pluricultural, multilingüística, a la que contribuyen **los indígenas asentados en su territorio**.

Por su parte la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, reformada el 12 de febrero del año 2020, dispone entre otras definiciones en su artículo 3, fracción V, lo siguiente:

*“V. Indígenas. Son comunidades, indígenas, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen*



*ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales y de gobierno. Se consideran personas indígenas quienes, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden autoidentificarse como miembros de un pueblo indígena, en los términos de esta fracción.*

***Sin perjuicio de la definición de esta fracción, esta Ley será aplicada únicamente a las personas y colectividades indígenas que transiten o habiten actualmente en el Estado;***

*\*El resaltado es propio.*

Sobre el derecho de Consulta, particularmente en el artículo 28 de la referida Ley, se establece lo siguiente:

***“Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.”***

Por ello, debe entenderse que el derecho de consulta previsto en la legislación estatal está dirigido a **“colectividades indígenas”** esto es, al conjunto de **personas indígenas que actualmente se encuentran asentadas en**



**la entidad**, quienes deberán ser consultados mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular **a través de organizaciones representativas**.

Ahora bien, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral en el Estado de Nuevo León ha tomado la iniciativa de llevar a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada antes de definir **“acciones afirmativas indígenas”<sup>1</sup> para garantizar la representación político-electoral de personas indígenas en los ayuntamientos y en el Congreso local de la entidad**, en tal sentido, es necesario precisar a través

---

1. En términos de la Jurisprudencia 30/2014 aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”, las **acciones afirmativas** constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Las **“acciones afirmativas indígenas”** en criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia XXIV/2018, tienen un grado de permisibilidad justificada de trato diferenciado que permite que integrantes de grupos en situación de vulnerabilidad o culturalmente diversos, gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población. En ese sentido, las acciones afirmativas indígenas en el ámbito político-electoral permiten a estos grupos tener la oportunidad de acceder a cargos de elección popular, sin que ello implique una discriminación en contra de la mayoría. Al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, las medidas afirmativas indígenas garantizan la participación de integrantes de comunidades indígenas a cargos de elección popular, lo que implica generar un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población. Consecuentemente, a través de estas acciones se busca aumentar la representación indígena.



del presente instrumento los principios, las bases y etapas del procedimiento de consulta, así como los distintos actores que deben participar, describiendo sus principales roles a fin de cumplir con el objeto y materia de dicho proceso.

Lo anterior ante la ausencia de una ley que regule de forma específica el Proceso de Consulta Indígena tanto en la entidad como a nivel Federal, y con el propósito de garantizar el cumplimiento de estándares internacionales, así como los principios y características que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han definido en sus ejecutorias<sup>2</sup>.

Para la organización del proceso de consulta, libre e informada a la población indígena, también es deber institucional considerar la actual situación provocada por el virus conocido como COVID-19. Ante esta situación, la Comisión Estatal Electoral, con el apoyo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, deberá tomar todas las medidas sanitarias necesarias para la realización de los foros de consulta.

---

2. Tesis con registro 2004170, de rubro: “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”. Jurisprudencia 37/2015, con registro de rubro. “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.”.



## 2. MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA

La consulta indígena tiene su fundamento principalmente de los instrumentos internacionales que ha suscrito México en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, siendo aplicables al caso concreto las siguientes.

### Marco Jurídico Internacional

#### Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

##### “Artículo 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
  - a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
  - b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
  - c) ...



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.”

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

### **“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.”

## **La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA.**

### **Artículo XXIII:**

- “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 repre-



sentativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”

## **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:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

...

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.

**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.”





## Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

“**Artículo 2:** El Estado de Nuevo León, tiene una composición pluriétnica, pluricultural, multilingüística, a la que contribuyen los indígenas asentados en su territorio. La conciencia de identidad indígena será criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones de este artículo. Los pueblos indígenas son aquellos que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El Estado promoverá la difusión de sus culturas y fomentará la participación de los indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno.

Los indígenas que habitan en la Entidad tienen derecho a preservar y enriquecer sus lenguas y sus conocimientos; colaborar en la protección de su hábitat, patrimonio cultural, lugares de culto y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; a decidir sobre sus normas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural. Sus formas e instituciones de gobierno garantizarán la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones relacionadas a la vida comunitaria, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

Las leyes del Estado reconocerán y fomentarán los sistemas normativos y de resolución de conflictos adoptados por los indígenas, siempre y cuando la aplicación de estos no contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta



Constitución. Las instituciones del Estado garantizarán el respeto a sus derechos humanos, a la vez que establecerán los mecanismos para que puedan acceder a la jurisdicción Estatal. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por traductores y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, bajo las formas y términos que prevenga la ley de la materia.

El Estado deberá fomentar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la educación básica, la capacitación productiva, la educación media superior y superior, estableciendo un sistema de becas a los indígenas en todos los niveles con igualdad de género. Asimismo, les asegurará el acceso a los servicios de salud, vivienda digna y a los servicios sociales básicos. Se establecerán políticas sociales para proteger los derechos laborales de los migrantes de los pueblos indígenas en el territorio estatal, a través de acciones que velen por el respeto a los derechos humanos. Se consultará a los indígenas, e incorporarán sus recomendaciones, para la elaboración de los Planes Estatal y municipales de desarrollo.

Las leyes establecerán las normas, medidas y procedimientos que aseguren lo dispuesto en este artículo.”

### **Ley de los derechos de las personas indígenas y afro-mexicanas en el Estado de Nuevo León.**

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social... Tiene por objeto la garantía, pro-



tección, observancia, promoción de los derechos y la cultura de las personas, los pueblos indígenas y afromexicanos, cuya aplicación corresponde al Estado y a los Municipios de Nuevo León.

El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de esta Ley será la auto-identificación de la persona con su identidad indígena o afromexicana. El derecho a la autoidentificación de los indígenas y afromexicanos es tanto colectivo como individual, en congruencia con las prácticas e instituciones propias de cada pueblo”.

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

- V. Indígenas. Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales y de gobierno. Se consideran personas



indígenas quienes, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden autoidentificarse como miembros de un pueblo indígena, en los términos de esta fracción.

Sin perjuicio de la definición de esta fracción, esta Ley será aplicada únicamente a las personas y colectividades indígenas que transiten o habiten actualmente en el Estado;

**Artículo 8.** Esta Ley reconocerá y fomentará el derecho de los indígenas y afromexicanos, a la libre determinación, a la autonomía, a la autoadscripción, a la autoidentificación, al autogobierno y la representación indígena y afromexicana, mientras no contravengan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para:

...

- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos o prácticas tradicionales, a sus representantes indígenas o afromexicanos, según sea el caso, para el ejercicio de sus derechos, garantizando la participación de todas las personas en igualdad de condiciones;

...

**Artículo 9.** En el ejercicio de la libre determinación, los indígenas y afromexicanos tienen el derecho de



elegir, cada uno de esos pueblos, a quien los deberá representar ante el Ayuntamiento respectivo.

Los Ayuntamientos de los Municipios en los que estén asentados los indígenas y/o afromexicanos, deberán crear órganos o comisiones encargados de atender sus asuntos; sus titulares o integrantes deberán respetar en su actuación los usos y costumbres de los indígenas y afromexicanos.

**Artículo 28.** Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.

El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen.”



### 3. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA CONSULTA INDÍGENA

#### I. Libre determinación

La libre determinación es el derecho que tienen los pueblos indígenas para determinar libremente su condición política y perseguir su desarrollo económico, social y cultural.<sup>3</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 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, el proceso de consulta implica el deber de la Autoridad Responsable de establecer con la colectividad consultada, 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 fundamentales.

#### II. 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.

---

3. Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.



En el caso concreto, se deberá tomar en cuenta la visión, perspectiva e intereses de las colectividades indígenas, para garantizarle en mayor medida los derechos de sus integrantes en materia de representación político-electoral.<sup>4</sup>

---

4. Jurisprudencia 19/2018. “JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.- El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.”





### III. Buena fe

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup> ha establecido que por buena fe debe entenderse “...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 los sujetos consultados, de manera que se puedan alcanzar acuerdos que reflejen su voluntad.

### IV. Paridad de género

El Proceso de Consulta deberá impulsar la participación efectiva de las mujeres, buscando asegurar su incidencia en los acuerdos tomados. Su participación debe ser en condiciones de igualdad, a fin de conocer sus opiniones y puntos de vista acerca de los diferentes temas de la consulta, sin presiones ni distinguos de ningún tipo y buscando siempre la forma adecuada y respetuosa de involucrarlas durante todo el proceso.

### V. Culturalmente adecuada

El Proceso de Consulta debe llevarse a cabo de manera adecuada a los usos y costumbres de las colectividades indígenas asentadas en el estado de Nuevo León, en el marco del respeto a sus propios procedimientos. Por ello, la Autoridad Responsable tomará en consideración que la población indí-

---

5. Tesis Aislada 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Enero de 2005; Pág. 1724. “BUENA FE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ESTE CONCEPTO NO SE ENCUENTRA DEFINIDO EN LA LEY, POR LO QUE DEBE ACUDIRSE A LA DOCTRINA PARA INTERPRETARLO.”





gena asentada en la entidad es originaria de diversas comunidades indígenas del país, lo que otorga una gran riqueza en su forma de organización y la manera particular en que conviven con otras personas indígenas y no indígenas en centros de población urbanos y área metropolitana, debiendo considerar que los procedimientos deberán ser apegados a los que comúnmente desarrollan, respetando sus formas de expresión, decisión y planteamiento de sus argumentos, y en particular, reconociendo sus organizaciones representativas.

## **VI. Transparencia**

Todos los actos, documentos e información generada en el Proceso de Consulta, serán de libre acceso para los sujetos consultados, quienes tendrán acceso a toda la información que requieran.

## **VII. Deber de acomodo**

El deber de consulta requiere de todas las partes involucradas flexibilidad para acomodar los distintos derechos e intereses en análisis. La Autoridad Responsable deberá ajustar sus acciones afirmativas indígenas con base en los resultados de la consulta. El no prestar la consideración debida a los resultados de la consulta en el diseño final de la medida administrativa, va en contra del principio de buena fe que rige el deber de consultar.

## **VIII. Deber de adoptar decisiones razonadas**

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos y personas indígenas y asegurar a estos las condiciones para una vida digna. En otro aspecto, este deber exige de la Autoridad Responsa-



ble exponer los argumentos que sustenten la necesidad de la acción afirmativa indígena, así como la forma en que éstos respetarán los derechos de las colectividades consultadas.

### **IX. Certeza y legalidad**

Las actividades que se desarrollen estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto significará, que los resultados que se obtengan en cada una de las etapas de la consulta sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

## **4. SUJETOS DEL PROCESO DE LA CONSULTA INDÍGENA**

Para los efectos del presente Protocolo de Consulta Indígena, los sujetos del Proceso de Consulta son:

### **I. Autoridad Responsable**

El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, CEENL, toda vez que pretende aprobar como medida administrativa, acciones afirmativas indígenas en materia de representación político-electoral para cargos de elección popular, que tendrán un impacto en la esfera de derechos de la población indígena asentada en la entidad.

### **II. Sujeto titular del derecho a la Consulta Indígena**

Para definir el sujeto titular del derecho de consulta, se toma en cuenta la conformación actual del estado de Nuevo León.



Conforme a la información del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en el estado no existen pueblos indígenas originarios, la totalidad de la población indígena procede de otras Entidades Federativas, quienes han migrado por diversas razones. Esto se puede constatar con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pues en el censo de 1970 registró en el estado a 787 personas hablantes de lengua indígena (HLI), para 1980 la población había aumentado a 29,865 personas HLI; en el censo 2010 registró 40,528 y para la encuesta intercensal de 2015 con un total de 121,296<sup>6</sup>. Bajo el criterio de autoadscripción, la población alcanza un total de 352,222 que representa un 6.88% del total de la población estatal.

Todas estas personas proceden de 16 agrupaciones lingüísticas, entre ellas, las cinco más predominantes son el Nahuatl con 72,442 personas; Huasteco con 22,530; Zapoteco con un total de 3,852, Otomí con 2,745 y Mixteco con 1,288 personas.

La población del estado de Nuevo León, a partir de las estimaciones de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, es de 5,119,504 personas. El Área Metropolitana de Monterrey (AMM), compuesta por los municipios de Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Santiago (doce municipios de cincuenta y uno que tiene la entidad), tiene una población de 4,437,643 personas, que representa el 86.68 %.<sup>7</sup>

---

6. Consultable en: [http://atlas.inpi.gob.mx/?page\\_id=7223](http://atlas.inpi.gob.mx/?page_id=7223)

7. Véase la información en INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/default.aspx?tema=me&e=19>



El estado de Nuevo León cuenta con veintiséis distritos electorales locales uninominales, de los cuales veintidós se encuentran en la Zona Metropolitana de Monterrey, sin considerar los municipios de Salinas Victoria y Santiago que pertenecen a otros distritos electorales.

Sin considerar la información de los municipios de Cadereyta Jiménez y San Nicolás de los Garza, que no se reflejan en las estimaciones del INEGI, la población que se autoadscribe como indígena en el Área Metropolitana de Monterrey es de 294,968 personas, que representa el 83.94% de la población indígena en el estado de Nuevo León.

Veamos la siguiente tabla:

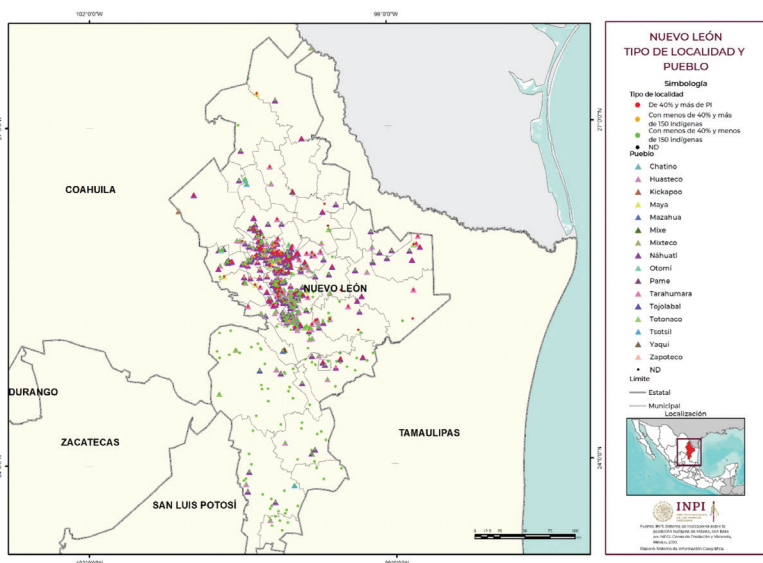
Municipio	Población total	Porcentaje de Población total	Población Indígena	Porcentaje de población indígena
<b>ÁREA METROPOLITANA DE MONTERREY</b>				
Apodaca	597,207	11.67 %	42,581	7.13%
Cadereyta Jiménez	95,534	1.87 %	SD	SD
García	247,370	4.83 %	32,801	13.26%
General Escobedo	425,148	8.30 %	77,079	18.13%
Guadalupe	682,880	13.34 %	46,094	6.75%
Juárez	333,481	6.51 %	21,476	6.44%
Monterrey	1,109,171	21.67 %	48,582	4.38%
Salinas Victoria	54,192	1.05 %	4,460	8.23%
San Nicolás de los Garza	430,143	8.40 %	SD	SD
San Pedro Garza García	123,156	2.41 %	5,850	4.75%
Santa Catarina	296,954	5.80 %	14,640	4.93%
Santiago	42,407	.83 %	1,395	3.29%
<b>Subtotal</b>	<b>4,437,643</b>	<b>86.68 %</b>	<b>294,958</b>	<b>83.74 %</b>
<b>RESTO DE LOS MUNICIPIOS DE NUEVO LEÓN</b>				
Resto de los municipios	681,861	13.32 %	57,264	16.26 %
<b>Total</b>	<b>5,119,504</b>	<b>100 %</b>	<b>352,222</b>	<b>100 %</b>

Encuesta Intercensal 2015, INEGI

De la tabla anterior, se desprende que los municipios de García y General Escobedo tienen una proporción de población indígena de 13.26% y 18.13%, respectivamente.

De manera particular, en el resto de los municipios al AMM, se destaca el municipio de Ciénega de Flores, con una población de 42,715 personas, tiene 9,051 personas que se autoadscriben como indígenas, siendo el municipio con mayor proporción de esta población, que representa 21.19 %. Aunque es un municipio de la periferia de Monterrey todavía no pertenece a su Área Metropolitana; es uno de los municipios del país con mayor crecimiento promedio anual.

Otros dos municipios que destacan por su proporción de población indígena son General Zuazua (12.03%) y Pesquería (12.67%), que al igual que Ciénega de Flores, son municipios periféricos al Área Metropolitana de Monterrey, y también de los municipios de mayor crecimiento promedio anual del país.



En tales condiciones, se advierte que en el estado de Nuevo León no existen comunidades indígenas en los términos establecidos por el artículo 2º de la Constitución Federal. Esto es colectividades que conformen una unidad económica, social y cultural, asentados en un territorio y que elijan autoridades conforme a sus usos y costumbres; sino, la población proveniente de diversos pueblos indígenas, conforman, en abstracto, una colectividad que tiene como denominador común su cultura e identidad, así como una misma aspiración de vida, aspectos que les genera un interés común respecto de las medidas que ahora se pretende implementar.

Lo anterior se desprende de las propias disposiciones legales contenidas en la Constitución y la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, al señalar que el titular del derecho de consulta son las **“colectividades indígenas”**.

De conformidad con esta misma ley, tienen el mismo derecho las colectividades pertenecientes a los pueblos afromexicanos de nuestro país, por lo que se estima que dichas personas, conforman las colectividades a que se refiere el artículo 28 del indicado ordenamiento legal.

Con base en lo expuesto, podrán participar en el proceso de consulta para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político electoral las personas que integran las colectividades indígenas pertenecientes a los pueblos indígenas Nahuatl, Huasteco, Zapoteco, Otomí, Mixteco, y



otros, asentados en el Estado de Nuevo León, a través de sus organizaciones representativas.

### **III. Órgano Técnico e instancia coadyuvante**

Ante la ausencia de una legislación estatal que prevea qué autoridad fungirá como órgano técnico, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas brindará asistencia técnica y metodológica en términos del artículo 4, fracciones V, inciso b), VI y fracciones XXIII y XXIV, de su Ley de creación.

Coadyuvará la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Nuevo León, en términos del artículo 35 de la Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.

### **IV. Órgano Garante**

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, quien fungirá como testigo de la consulta, interviniendo cuando de acuerdo con sus atribuciones lo considere necesario, para garantizar los derechos humanos en el proceso de la consulta.

### **V. Observadoras y Observadores**

Podrán asistir en calidad de observadoras y observadores, las personas que, a título personal, o a través de organizaciones o instancias, trabajen con población indígena.

La CEENL invitará a organizaciones de la sociedad civil u algún otro tipo de instancias que brinden apoyo, respetando las características y condiciones de participación de la población indígena.





## **5. MATERIA DE LA CONSULTA INDÍGENA.**

Es materia de la consulta indígena las acciones afirmativas indígenas que se puedan adoptar por la Autoridad Responsable en materia de representación político-electoral para el estado de Nuevo León, de conformidad con los siguientes ejes temáticos:

- Representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y de diputaciones locales.
- Candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular.
- Principio de igualdad de género para garantizar la participación de las mujeres indígenas en Nuevo León.
- Otras medidas y acciones que permitan la participación política de las personas indígenas residentes en Nuevo León con relación a las autoridades públicas del Estado y de los ayuntamientos.

## **6. OBJETO DE LA CONSULTA INDÍGENA.**

La Consulta a las colectividades indígenas asentadas en el Estado de Nuevo León tendrá como finalidad recibir sus opiniones, propuestas y planteamientos sobre los principios, derechos, mecanismos y contenidos de las acciones afirmativas indígenas en materia de representación político-electoral, lo cual dará





sustento a las medidas administrativas que en su momento pueda llegar a aprobar la Autoridad Responsable.

## **7. ETAPAS DE LA CONSULTA INDÍGENA.**

### **I. Etapa de acuerdos previos**

Con la finalidad de garantizar la máxima participación de las colectividades indígenas asentadas en Nuevo León, se llevará a cabo un proceso de consulta a través de Foros de Consulta<sup>8</sup>.

En la definición de los foros, se tomará en consideración la distribución poblacional, la facilidad para acudir a las sedes, asimismo, se seleccionarán los lugares que garanticen las mejores condiciones de cercanía y comunicación.

En caso de que algún colectivo desee otros mecanismos de participación, se podrán acordar mecanismos específicos con la Autoridad Responsable.

### **II. Etapa informativa**

Durante todo el proceso de la consulta se garantizará adecuadamente el derecho a la información del Sujeto Consultado, para ello, es necesario presentar en cada uno de los Foros toda la información existente, primordialmente, aquella información relacionada con los temas que contendrán las acciones

---

8. La Autoridad Responsable deberá de definir el número y las sedes de los Foros de Consulta, con el apoyo del Órgano Técnico, considerando el asentamiento físico de las colectividades indígenas en los diferentes municipios del estado de Nuevo León.



afirmativas y que fueron referidas en el apartado de objeto de la consulta. Para tal efecto se elaborará material impreso y gráfico que describa cada uno de los temas enunciados y constituirán puntos de partida para el análisis y reflexión.

Con la finalidad de que la población indígena cuente con el tiempo necesario para el análisis, reflexión y construcción de sus propuestas, la CEENL, con el apoyo técnico del INPI, llevará a cabo una amplia difusión de los ejes temático, a través de las siguientes acciones:

- Amplia difusión en medios de comunicación, apoyándose en los tiempos oficiales establecidos en la normativa electoral.
- Entrega del material denominado principios, derechos y mecanismos de las acciones afirmativas indígenas, que contiene las temáticas y el planteamiento general sobre la necesidad de implementar acciones afirmativas para dotar de representación política a la población indígena en el estado, para que a partir de este documento se pueda analizar, reflexionar y formular observaciones.
- De ser necesario, a solicitud de organizaciones sociales indígenas y universidades o centros académicos, ofrecer materiales informativos y charlas para explicar el planteamiento general de la necesidad de implementar una acción afirmativa para dotar de representación política a la población indígena en el estado.



Las acciones antes señaladas, se realizarán desde la emisión de la Convocatoria y hasta un día antes de la realización de los Foros de Consulta.

Durante la realización de los Foros de Consulta, con la finalidad de propiciar la reflexión y debate, la Autoridad Responsable expondrá las características y alcances de todos los temas que pretende sean contenidos en sus acciones afirmativas; los participantes podrán hacer las aportaciones que estimen convenientes.

Aunado a lo anterior, los Sujetos Consultados podrán solicitar información específica respecto de los temas que contendrán las acciones afirmativas durante todo el proceso de consulta.

### **III. Etapa deliberativa**

Para el desahogo de esta etapa, las y los asistentes reflexionarán sobre la información brindada para exponer sus propuestas, reflexiones y observaciones, dialogarán con representantes y autoridades de las diferentes colectividades indígenas para elaborar sus propuestas, mismas que darán a conocer a todos los participantes.

### **IV. Etapa de consulta**

En cada una de los Foros de Consulta, las personas indígenas junto con la Autoridad Responsable establecerán un diálogo con la finalidad de recibir sus propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos de cada uno de los temas objeto de la consulta.

En todos los casos se elaborará un acta que contenga las principales propuestas y acuerdos derivados de los Foros.



La Autoridad Responsable atenderá las propuestas, sugerencias, observaciones y contenidos normativos en la elaboración de las acciones afirmativas o, en su caso, explicar las razones por las que no sean consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad.

## **V. Etapa de seguimiento de acuerdos**

Con la finalidad de dar seguimiento a los acuerdos asumidos, se deberá integrar una comisión de seguimiento conformada por las autoridades o personas que se designen en cada uno de los Foros de Consulta. Dicha comisión deberá estar conformada por igual número de hombres y mujeres, así como por la consejera o consejero electoral que determinen las y los consejeros electorales de la CEENL. En esta comisión también participarán una o un representante del INPI y una o un representante de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.

Una vez concluida la etapa consultiva, se procesarán los resultados obtenidos en cada uno de los Foros, además, con la síntesis generada se conformará un documento con los resultados de la consulta.

## **8. CALENDARIO DE TRABAJO**

Se deberá realizar un calendario general con las fechas en que se realizarán los Foros de Consulta procurando la mayor participación de las colectividades indígenas.



El Calendario de trabajo en todo momento deberá ser flexible y acorde con los avances del proceso de consulta indígena, apegado a las características y necesidades de los sujetos consultados.

## **9. PREVISIONES GENERALES**

### **I. Archivo y documentación**

La Autoridad Responsable será la encargada de recibir y sistematizar toda la documentación respecto de las temáticas consultadas, debiendo generar un expediente de archivo de la Consulta con las actas, relatorías y demás documentación que se obtenga de los Foros de Consulta como soporte o fundamento de las acciones afirmativas indígenas que llegue a adoptar.

Se procurará asentar por escrito o mediante videograbación todas las propuestas orales que se formulen, para lo cual se elaborará una relatoría de lo que sea expresado en los foros.

La CEENL tendrá registro original (escrito, audiovisual y memoria fotográfica) de todo lo acontecido en la consulta, que podrá ser examinado de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León y a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Se proporcionará al INPI copia de todo el archivo generado, para su soporte institucional.



## **II. Interpretes/traductores**

La Autoridad Responsable, con el apoyo del INPI, tomará las providencias necesarias para proveer de intérpretes o traductores en los Foros de Consulta, en las lenguas indígenas que correspondan.

## **III. Presupuesto**

La Autoridad Responsable conforme a las necesidades de la actividad y la disponibilidad presupuestaria, será la encargada de proveer los recursos tanto materiales como financieros, así como gestionar todo lo necesario para el desahogo de todas las etapas del proceso de consulta, en particular los materiales de difusión y distribución de la Convocatoria, la documentación y formatos necesarios para la realización de los foros y, en su caso, las erogaciones que por motivo de refrigerios y alimentación se tengan que realizar.

Por su parte, cada institución o dependencia se encargará del gasto operativo que ocupe su personal derivado de esta consulta.









PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA,  
LIBRE E INFORMADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE  
ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTA-  
CIÓN POLÍTICO-ELECTORAL DE LAS COLECTIVIDADES  
INTEGRADAS POR PERSONAS DE DIFERENTES PUEBLOS  
INDÍGENAS ASENTADAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

## COORDINACIÓN DEL PROYECTO EDITORIAL

### UNIDAD DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Mtro. Carlos Alberto Piña Loredo**

Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana

**Mtro. Rodolfo Olivares Llerena**

Coordinador de Participación Ciudadana

### UNIDAD DE COMUNICACIÓN SOCIAL

**Mtro. Arturo Cota Olmos**

Jefe de la Unidad de Comunicación Social

**Mtra. Mónica Paola Lozano Salas**

Jefa de Promoción e Imagen

**Lic. Alfonso Javier Alvarado Gámez**

Imagen y Diseño Editorial

TIPOGRAFÍAS

©AGFA Monotype Fonts

Leitura OTF (Regular, Italic y Bold)

