

CIRCUNSCRIPCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO: DERECHO A LA CONSULTA A PUEBLOS, BARRIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Marisol JIMÉNEZ MARTÍNEZ*

Beatriz MEJÍA RUIZ**

SUMARIO: I. Nota introductoria. II. Actuaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México para la modificación del marco geográfico en el contexto de la pandemia por COVID 19, a fin de determinar las circunscripciones para la elección de concejalías en la Ciudad de México. III. Conclusiones.

I. NOTA INTRODUCTORIA

El presente trabajo tiene como objeto explicar y demostrar el sentido de las demarcaciones territoriales y sus respectivas circunscripciones derivado de las nuevas figuras de representación popular establecidas en la nueva Constitución de la Ciudad de México, así como el trabajo que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México, las medidas que estableció en los documentos para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos, barrios y comunidades indígenas de nuestra Ciudad y la razones de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los pros y contra de las determinaciones tanto del Instituto Local y el Tribunal Electoral.

* Funcionaria electoral adscrita a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Las opiniones vertidas en esta contribución no reflejan la postura del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

** Secretaria de Estudio y Cuenta, Secretaria Proyectista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Sala Regional Ciudad de México.

II. ACTUACIONES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA LA MODIFICACIÓN DEL MARCO GEOGRÁFICO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID 19, A FIN DE DETERMINAR LAS CIRCUNSCRIPCIONES PARA LA ELECCIÓN DE CONCEJALÍAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) en el año 2017, se sentaron las bases de la nueva organización política de la capital de país, asimismo, se previeron las nuevas figuras de representación que serían electas por voto popular.

Las Delegaciones Políticas pasaron a ser Alcandías, las cuales estarán encabezadas por una alcaldesa o alcalde y un concejo, quienes que serán electos por votación universal, libre, secreta y directa por un periodo de tres años¹. Lo anterior, trajo consigo la necesidad de realizar trabajos de distribución electoral para la conformación de las nuevas circunscripciones en las que se elegirían a las personas concejales, 60% de mayoría relativa que forman parte de la misma planilla de la persona titular de la Alcaldía y 40% de representación proporcional².

Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, se determinó que en todas las demarcaciones territoriales (antes delegaciones), se elegirían 10 concejalías³, esto ante la premura para la realización de la tarea de distribución.

Sin embargo, la propia CPCM, establece que la división de las demarcaciones territoriales para la elección de las concejalías se hará con base en criterios poblacionales, en la configuración geográfica, identidad social, cultural, étnica y socioeconómica⁴.

Asimismo, establece que para la elección correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en las demarcaciones territoriales se elegirán entre 10 y 15 concejalías dependiendo del número de habitantes en cada demarcación territorial⁵.

Esta distribución tiene sentido si tomamos en cuenta la finalidad de realizar divisiones geográficas con base en el número de habitantes para las elec-

¹ Artículo 53, inciso A, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM).

² Artículo 53, inciso A, numeral 4 de la CPCM.

³ Artículo Vigésimo segundo transitorio primer párrafo de la CPCM.

⁴ Artículo Vigésimo segundo transitorio quinto párrafo de la CPCM.

⁵ Artículo 43, inciso A, numeral 10 de la CPCM.

ciones de representantes populares, es decir, un mismo número de personas serán representadas por una o un concejal, evitando la desproporción y generando que el voto tenga el mismo valor.

Ante este panorama el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) por mandato constitucional, en noviembre de 2019, comenzó los trabajos para actualizar las circunscripciones en las que se elegirán las concejalías, con la instalación del Comité Técnico Circunscripciones 2020⁶, asimismo, se emitió un Documento Rector⁷, el cual fue modificado en enero de 2020⁸.

El documento prevé los alcances y actividades a realizar a fin de determinar las circunscripciones mediante las cuales se elegirán a las concejalías, entre estas actividades esta la consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Dicha consulta debería ser llevada a cabo tomando como base el Protocolo⁹ aprobado por el Consejo General del IECM, con el objeto de garantizar los derechos constitucionales de los pueblos y comunidades.

Sin embargo, en marzo de 2020 a raíz de la pandemia mundial, las asambleas previstas para llevar a cabo la consulta se cancelaron, dado que las disposiciones en materia de salud no eran compatibles con el modelo de consulta, la cual estaba planeada de manera presencial y con la congregación de un gran número de población, con lo que se pondría en riesgo la salud y la integridad de las personas asistentes y de las funcionarias del IECM.

Con el fin de reanudar los trabajos de determinación de las circunscripciones, considerando el próximo inicio del proceso electoral, en el mes de

⁶ Comité Técnico Asesor para la determinación de las Circunscripciones en las que se asignarán Concejales por demarcación territorial, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

⁷ Aprobado mediante el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba el Documento Rector para la Determinación de las Circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, identificado con la clave alfanumérica IECM/ACU-CG-093/2019.

⁸ Modificación aprobada mediante Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban las modificaciones al Documento Rector para la Determinación de las Circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, propuestas por el Comité Técnico Asesor, identificado con la clave alfanumérica IECM/ACU-CG-015/2020.

⁹ Protocolo de consulta a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México en materia electoral y de participación ciudadana, aprobado por el Consejo General del IECM mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-014/2019.

junio de 2020, el IECM aprobó una Adenda¹⁰ con el objetivo de instrumentar la consulta a través de asambleas comunitarias virtuales o presenciales, atendiendo las medidas implementadas por las autoridades de protección de salud.

Ante el reto que representa la pandemia, la organización de los procesos electorales no son la excepción, en este caso podemos ver de manera clara los obstáculos que se presentan ante la nueva normalidad.

En la adenda, se diseñó el siguiente método para realizar la consulta:

a) Fase de acuerdos previos

Se estableció que las direcciones distritales del IECM realizarían reuniones para comunicar que se llevarían a cabo asambleas comunitarias virtuales, además de determinó entregar el Primer Escenario de Determinación de las Circunscripciones¹¹ a cada institución representativa de los pueblos, barrios y comunidades que acudieran a la reunión.

b) Asamblea informativa del primer escenario

Posteriormente, las direcciones distritales debían realizar asambleas informativas las cuales podían ser virtuales o presenciales¹² en la que se expondría el Primer Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se atenderían dudas y se comunicaría el periodo y los medios para que las comunidades enviaran sus observaciones al respecto, lo que debería suceder en un plazo máximo de diez días.

c) Observaciones

Con las observaciones generadas en las asambleas y las remitidas por los pueblos, barrios y comunidades, así como las remitidas por las y los representantes de los partidos políticos, el IECM generaría un Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones en que recogería tales comentarios.

¹⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la Adenda al Documento Rector para la Determinación de las circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, con motivo de la pandemia COVID-19 y dar continuidad a la integración del Comité Técnico Asesor integrado mediante Acuerdo IECM/ACUCG-094/2019.

¹¹ Este primer escenario fue propuesto por el IECM con base en los criterios señalados en la CPCM.

¹² Dependiendo del semáforo epidemiológico y de las disposiciones de las autoridades en materia de salud en la Ciudad de México.

d) Asamblea informativa del segundo escenario

De ser necesario, se realizaría una asamblea con los pueblos, barrios y comunidades para que emitieran su opinión sobre el Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se aclararan sus dudas, se revisarían propuestas alternas y se decidiera sobre su viabilidad.

e) Asamblea Consultiva para el escenario final

Las direcciones distritales deberían realizar la asamblea consultiva, en la que se sometería a consenso el Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se recogerían comentarios para su revisión y se generaría el Escenario Final de Determinación de las Circunscripciones.

f) Escenario final y acuerdo del Consejo General del Instituto Local

Con base en el Escenario Final de Determinación de las Circunscripciones, el Consejo General del IECM aprobaría el acuerdo en que se determinaría las circunscripciones aplicables para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Cabe señalar, que en la adenda aprobada por el IECM se hace mención que se realizó un estudio jurídico sobre la manera de conciliar el derecho a la consulta con el derecho a la salud.

Finalmente, con base en las actividades previstas y tomando en consideración la situación de la pandemia, el IECM determinó que la totalidad de las asambleas fueran realizadas de manera virtual a través de la plataforma tecnológica “Cisco Webex Meetings” (WEBEX)¹³, en la que participaron personas representantes de pueblos, barrios y comunidades indígenas.

1. *Sentencia de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual revoca las asambleas virtuales realizadas en los pueblos, barrios y comunidades indígenas*

Diversas personas acudieron a la Sala Regional al estimar que la consulta en los términos señalados en la Adenda vulneraba su derecho a la debida consulta previsto en el artículo 2 la Constitución General, y ponía en riesgo el derecho a la salud de las personas integrantes de los Pueblos, Barrios y Comunidades.

¹³ Esta plataforma permite además que se puedan unir y participar en la reunión a través de una llamada telefónica desde un dispositivo móvil o fijo.

Por tanto, la Sala Regional consideró fundados los planteamientos de las y los promoventes al considerar que el procedimiento de la Consulta no cumplía con los parámetros convencionales y constitucionales, pues no observó el criterio que debe prevalecer —adecuada y accesible—.

Lo anterior, al considerar que la Consulta resulta trascendente porque su objetivo es conocer la postura de los Pueblos, Barrios y Comunidades respecto de la nueva Determinación de las Circunscripciones, cuyas implicaciones o resultados pueden afectar su representación política en las concejalías de las alcaldías.

Así, porque los trabajos de redistribución consisten en readecuar y actualizar las unidades geoelectorales ante los efectos generados por la dinámica poblacional y los movimientos migratorios, entre otras cuestiones, con el objeto de que cada voto emitido tenga el mismo valor.

El resultado de dichos trabajos implica modificar la demarcación territorial geográfica, lo que afecta el desarrollo de los procesos electorales, al impactar, por ejemplo, en la cartografía electoral y en la conformación de la lista nominal del electorado.

En el caso, además, consideró que la redistribución se hace con el objetivo de hacer ajustes que impactarán en la manera en que se determinarán las concejalías en el próximo proceso electoral, lo que, a su vez, resulta trascendente para la representación de los Pueblos, Barrios y Comunidades.

Dado el impacto que tiene la Determinación de las Circunscripciones, la Sala Regional consideró importante el desarrollo adecuado de una consulta que permita escuchar la opinión de los Pueblos, Barrios y Comunidades -a los que afectaría tal determinación-, la cual debería realizarse conforme a los parámetros mínimos previstos a nivel constitucional y convencional. Lo fundado o acertado de las personas que acudieron a la Sala Regional, radicó en que el procedimiento de la Consulta deja de observar el criterio de ser adecuada y accesible.

La Sala Regional estimó que el Consejo General del Instituto Local analizó posibles escenarios ante la pandemia y determinó que el único viable era realizar la Consulta en los términos establecidos en la Adenda, sin embargo, tal decisión dejó de observar requisitos mínimos necesarios para que la referida consulta fuera válida; consideró que en efecto tal y como lo estableció la Adenda, que la Constitución Local impone al Instituto Local la obligación de determinar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales, lo que tiene por objeto lograr la igualdad del voto en la designación de concejalías.

Así la Sala Regional consideró, que en la Adenda no se advirtió que el Instituto Local hubiera realizado un correcto ejercicio de ponderación de derechos para cumplir sus obligaciones, esto, pues debió realizar un análisis exhaustivo entre el objetivo de la Determinación de las Circunscripciones —conseguir una igualdad del voto—, el derecho a la salud de la población a la que se dirigía la Consulta en el contexto ocasionado por la pandemia COVID-19 y el derecho de los Pueblos, Barrios y Comunidades a ser consultadas.

Posteriormente, la Sala Regional estimó que, para realizar una correcta ponderación entre dichos elementos, el Instituto Local debió verificar las condiciones de vulnerabilidad de la población de los Pueblos, Barrios y Comunidades a quienes pretendía consultar mediante asambleas virtuales.

Además, la Sala Regional observó que el Instituto Local impuso una carga a las personas representantes de los Pueblos, Barrios y Comunidades que acudieran a las asambleas informativas, consistente en que debían informar al resto de sus comunidades lo analizado en esas asambleas. Adicionalmente, impuso una carga a las propias comunidades al señalar que debían realizar asambleas como lo determinaran para discutir la propuesta de la Determinación de las Circunscripciones, también lo es que Instituto Local no retomó los criterios jurisprudenciales y convencionales que estaba obligado a implementar en la consulta a los Pueblos, Barrios y Comunidades, por lo que la Sala Regional revocó la Adenda y todos los actos posteriores derivados de la misma.

Finalmente, estableció que atendiendo al principio de certeza que rige todo proceso electoral, ordenó al Instituto Local que, en relación con las circunscripciones, se utilice la delimitación territorial de la Ciudad de México que fue implementada para la elección de las concejalías en el proceso electoral 2017-2018¹⁴.

2. *¿Cómo asegurar el derecho a la Consulta a Pueblos, Barrios y Comunidades Indígenas en el contexto de la Pandemia por COVID 19?*

Ante la emergencia sanitaria a nivel mundial, la celebración de las elecciones y sus procesos de organización se vieron afectados, los estados se enfrentaron a un dilema, posponer elecciones o realizarlas, pero modificando

¹⁴ Actualmente el asunto se encuentra en la Sala Superior.

ciertos aspectos a fin de garantizar el derecho a la salud y la vida de las personas.

El caso que nos ocupa no dista mucho de este planteamiento, como conciliar el derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas con las restricciones en materia de salud, a fin de dar una respuesta, se tiene que revisar las opiniones y disposiciones de los organismos internacionales.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), determina que se debe reconocer que no existe el riesgo cero, por lo cual se deben redefinir los procedimientos y protocolos de los procesos, ante el riesgo de propagación del coronavirus¹⁵.

Las consultas a pueblos, barrios y comunidades indígenas tienden a la concentración masiva de personas, por lo que éstas, deberán ser repensadas por las autoridades, a fin de asegurar los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como el derecho a la salud de las y los actores que intervienen en los procesos, pero siempre tomando en cuenta a las propias comunidades y no como un acto unilateral, puesto que esto vulnera su autonomía.

La OEA también señala que, al implementar las medidas, las comunidades indígenas merecen una especial mirada, que permita garantizar los principios de igualdad y no discriminación, que se tome en cuenta la diversidad étnica, cultural y lingüística, además de incluir enfoques de género e interseccionalidad¹⁶.

Lo anterior, nos da una pista, las autoridades deberán en todo momento, mantener una estrecha relación y comunicación con las personas representantes de los pueblo y comunidades indígenas, a fin de conocer las situaciones y barreras estructurales que enfrentan para poder proponer una solución en conjunto.

Sin duda, las alternativas tecnológicas no están descartadas, sin embargo, las autoridades deberán en todo momento asegurarse a través de estudios, que las comunidades cuentan con la infraestructura y el acceso a esos medios, además de que las comunidades acepten su utilización, no como imposición, si no por voluntad propia.

Finalmente consideramos que se debe tomar en cuenta la deuda histórica de representación que se tiene con las comunidades indígenas, por lo

¹⁵ OEA, Organización de los Estados Americanos, “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, 2020, p. 10, <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

¹⁶ *Ibidem*, p. 128.

que creemos importante su participación en los ejercicios democráticos, que éstos se adecuen a sus prácticas y que no se les impongan cargas extras.

III. CONCLUSIONES

Primera. El derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas, como muchos otros derechos, se ve sumamente afectado y vulnerado en el contexto actual de la pandemia por COVID 19, corresponde a las autoridades crear nuevas rutas para lograr asegurar ese derecho y cumplirlo con base en los estándares internacionales y constitucionales sin vulnerar el derecho a la salud y la vida de las personas.

Segunda. Con la resolución de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se asegura el derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas con base en los estándares internacionales y constitucionales, sin embargo hasta qué punto esta determinación vulnera los derechos de representación de la totalidad de la población en la Ciudad de México, al ordenar utilizar la misma distribución del proceso 2018, que ya no corresponde a los criterios poblacionales, a la configuración geográfica, identidad social, cultural, étnica y socioeconómica de la actualidad, tal como lo establece la Constitución Local.

Tercera. Es necesario que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al pronunciarse sobre este asunto, realice una ponderación del derecho a la representación en condiciones de igualdad (que el voto tenga el mismo valor), del derecho a la consulta de pueblos barrios y comunidades indígenas y del derecho a la salud y la vida.