

**DICTAMEN  
NÚMERO SEIS**

**CONSEJO GENERAL ELECTORAL  
DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL  
DE BAJA CALIFORNIA,  
PRESENTE.**

Quienes integramos la Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, con fundamento en los artículos 1 y 2, apartados A y B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, apartado B, párrafo quinto y sexto; 7, apartado A, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 33, 47, fracción I y V de la Ley Electoral del Estado de Baja California; 38 BIS I, inciso b) y 64 BIS, inciso c) Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California; y en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SUP-REC-28/2019, respetuosamente sometemos a su consideración el siguiente Dictamen, por el que se aprueba el **"PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS KILIWA, KUMIAI, PAI PAI, CUCAPÁ, KU' AHL, COCHIMÍ, Y OTRAS RESIDENTES, EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO ELECTORAL"** al tenor de los siguientes antecedentes, considerandos y puntos resolutivos:

**GLOSARIO**

Comisión	Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación.
Consejo General	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Instituto Electoral	Instituto Electoral de Baja California.
Tribunal local	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
CEDHBC	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California.
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Baja California.
Reglamento interior	Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Protocolo	Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos kiliwa, kumiai, pai pai, cucapá, ku'ahl, cochimí, y otras residentes, en el estado de Baja California, para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político electoral.

## ANTECEDENTES

1. El 20 de febrero de 1975 México ratificó el Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1975.
2. El 5 de septiembre de 1990 México ratificó el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.
3. El 14 de agosto de 2001 se reformó el artículo 2 de la Constitución General, a fin de establecer las bases jurídicas para el ejercicio de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Posteriormente, el 22 de mayo de 2015 se reformó la fracción III, apartado A, del mencionado artículo, a fin de garantizar a los pueblos indígenas sus derechos políticos-electorales, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
4. El 13 de septiembre de 2007 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la cual México fue uno de los Estados adherentes.



5. El 26 de octubre de 2007 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California, reglamentaria del artículo 2 de la Constitución General.

6. El 28 de octubre de 2015 en sesión pública de la Sala Superior aprobó la Jurisprudencia 37/2015, con el 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".

7. El 15 de junio de 2016 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco del 46 período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, de la cual forma parte México.

8. El 11 de julio de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aprobó la Recomendación General 27/2016, sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, dirigida a las diversas autoridades del país, entre ellas, los gobiernos y poderes legislativos de las entidades federativas.

9. El 5 de agosto de 2019 se celebró una reunión de trabajo con los miembros de la Comisión, en la que se presentó el plan de trabajo para dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior el 20 de febrero de 2019, dentro del recurso de reconsideración **SUP-REC-28/2019**, cuyo resolutivo **TERCERO** ordenó a este Instituto Electoral que, con la debida oportunidad, realizara los estudios concernientes para implementar acciones afirmativas en materia indígena, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable.

10. El 3 de junio de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, emitido por el INPI.

11. El 10 de febrero de 2020, mediante oficio **IEEBC/CGE/177/2020**, el Presidente del Consejo General, remitió a la Comisión el plan de trabajo y la sentencia, mencionados en el punto que antecede, para su análisis, estudio y dictaminación. En consecuencia, el 13 de febrero del mismo año, la Comisión emitió el acuerdo de radicación en el cual se ordenó integrar el expediente correspondiente, al que se le asignó el número **CEIGND/AAMIBC/001/2020**.

12. El 19 de febrero de 2020, el presidente de la Comisión, mediante el oficio número **IEEBC/CGE/009/2020**, dirigido al C. Miguel Ángel Mora Marrufo, Presidente de la CEDHBC, solicitó la colaboración de la comisión a su cargo, a fin de que se proporcionara asesoraría y vigilancia al desarrollo del proceso de consulta que llevará a cabo el Instituto Electoral. Colaboración que quedó formalizada en el convenio número de fecha 30 de junio de 2020.

13. El 6 de marzo de 2020, el Consejo General solicitó, mediante el oficio número **IEEBC/CGE/359/2020**, dirigido a C. Adelfo Regino Montes, Director General del INPI, la colaboración de ese instituto para formar parte de los trabajos de un Comité Técnico Asesor, cuyo objetivo es brindar información sustantiva y análisis especializado para el desarrollo del proceso de consulta, al igual que asesoría técnica y metodológica para implementar el Protocolo.

En respuesta a lo anterior, el 3 de abril del presente año, mediante el oficio número **CGDI/2020/OF/0606**, el Director de Participación y Consulta Indígena, del INPI, C. Iván Ramos Méndez, informó que la dirección a su cargo, al igual que la oficina de representación del INPI en el estado de Baja California, encabezada por la C. Mónica Paulina González Portillo, se sumarían a los trabajos realizados por esta autoridad electoral, para intercambiar información y asesorar en el proceso de consulta, así como en la elaboración del Protocolo correspondiente. Colaboración que quedó formalizada en el convenio número **CGA-J-CV-026-2020**, de fecha 13 de agosto de 2020.

14. El 2 de septiembre de 2020 los integrantes de la Comisión celebraron Sesión de Dictaminación en la que se aprobó por unanimidad el proyecto de Dictamen Número Cuatro, relativo a la **"INSTAURACIÓN DEL COMITÉ**



**INTERINSTITUCIONAL DENTRO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SUP-REC-28/2019"**, mismo que fue aprobado por unanimidad el 3 de septiembre del mismo año, durante la Décima Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo General. En consecuencia, el 7 de septiembre de 2020 se llevó a cabo, a través de la plataforma Telmex, la **toma de protesta** de los integrantes del Comité Interinstitucional.

Una vez integrado dicho comité, la Comisión llevó a cabo diversas reuniones de trabajo con el cuerpo académico que lo integra, así como con los representantes del INPI y de la CEDHBC, a través de herramientas tecnológicas, en las cuales se trató lo relativo al proyecto de Protocolo.

**15.** El 14 de septiembre de 2020 se llevó a cabo, de manera virtual, la primera sesión del Comité Interinstitucional, en la cual se analizó y discutió el proyecto de Protocolo. Posteriormente, el 28 de septiembre del presente año, se celebró la segunda sesión del Comité Interinstitucional, en la que se presentaron y discutieron las observaciones realizadas al contenido del Protocolo, por el Comité Técnico Asesor.

**16.** El 30 de septiembre de 2020 el Presidente de la Comisión, mediante el oficio número CEIGyND/393/2020, designó como Secretaria Técnica a la Coordinadora de Partidos Políticos del Instituto Electoral, C. Perla Deborah Esquivel Barrón, ante la ausencia de la titular de la Unidad de Igualdad Sustantiva y No Discriminación.

**17.** El 30 de septiembre de 2020, mediante oficio número IEEBC/CGE/1408/2020, el Presidente del Consejo General remitió a la Comisión la sentencia interlocutoria dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, dentro del Recurso de Inconformidad identificado con el expediente número RI-30/2018-INC, relativo al incidente de inejecución de sentencia promovido por la C. Cristina Solano Díaz y otros.

**18.** El 30 de septiembre de 2020 con fundamento en el artículo 25, numerales 1 y 3, inciso c), del Reglamento Interior, la Comisión celebró reunión de trabajo con el objeto de analizar el proyecto del Protocolo, a la cual asistieron por parte de la Comisión el Consejero Abel Alfredo Muñoz Pedraza, en su carácter de Presidente, las Consejeras Electorales Graciela

Amezola Canseco y Olga Viridiana Maciel Sánchez, como vocales, así como la Secretaria Técnica, C. Perla Deborah Esquivel Barrón.

Por parte del Instituto Electoral asistió el Secretario Ejecutivo, C. Raúl Guzmán Gómez, por parte de los partidos políticos, acreditados ante el Consejo General, los CC. Rosendo López Guzmán, María Elena Camacho Soberanes, María Loreto Figueroa Coronado, representantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y de Baja California, respectivamente.

19. El 2 de octubre de 2020 el Presidente de la Comisión, mediante el oficio número CEIGyND/411/2020, designó como Secretaria Técnica a la Coordinadora de Partidos Políticos del Instituto Electoral, C. Perla Deborah Esquivel Barrón, ante la ausencia de la titular de la Unidad de Igualdad Sustantiva y No Discriminación.

20. El 2 de octubre de 2020 con fundamento en los artículos 23, 38 BIS 1, numeral 1, inciso b), i) y k) del Reglamento Interior; y 45, último párrafo de la Ley Electoral, la Comisión celebró sesión de dictaminación con el objeto de analizar y aprobar, en su caso, el proyecto de dictamen relativo al **"PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS KILIWA, KUMIAI, PAIPAI, CUCAPÁ, KU' AHL, COCHIMÍ Y OTROS RESIDENTES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL"**, a la que asistieron por parte de la Comisión el Consejero Abel Alfredo Muñoz Pedraza, en su carácter de Presidente, las Consejeras Electorales Graciela Amezola Canseco y Olga Viridiana Maciel Sánchez, como vocales, así como la Secretaria Técnica, C. Perla Deborah Esquivel Barrón.

Por parte de los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General asistieron los CC. Juan Carlos Talamantes Valenzuela, Alejandro Jaen Beltrán Gómez y Rosendo López Guzmán, de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, respectivamente.

Los comentarios vertidos se encuentran en el acta que, para tal efecto, se levantó. Una vez discutido el dictamen, éste aprobó por unanimidad.



Por lo antes expuesto, se somete a consideración del Consejo General el dictamen relativo al protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos kiliwa, kumiai, paipai, cucapá, ku'ahl, cochimí y otros residentes en el estado de Baja California, para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político-electoral,

## CONSIDERANDO

### I. COMPETENCIA

I.1 Que de conformidad con los artículos 5, apartado B, párrafo quinto y sexto de la Constitución local; 33, 35, fracción I y II, 45, fracción VII y 47, fracción I y V, de la Ley Electoral; 38 BIS I, incisos i) y j) del Reglamento Interior, el Consejo General, para el desempeño de sus atribuciones, funcionará en Pleno o en Comisiones, siendo estas de carácter permanente o especial. Que en todos los asuntos le sean encomendados y en atención a sus atribuciones, la Comisión deberá presentar un informe, opinión, punto de acuerdo o dictamen, fundado y motivado, en aras de impulsar acciones para promover la participación política de acuerdo con los principios de igualdad sustantiva y no discriminación, como es caso, para determinar la viabilidad de la implementación de medidas y/o criterios que garanticen los derechos políticos-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

I.2 Que de conformidad con el artículo 46, fracción II, de la Ley Electoral; 64 BIS, inciso c); artículo 38 BIS I, inciso b) del Reglamento Interior, el Consejo General, a través de la Comisión, tiene facultades para conocer y dictaminar políticas generales, programas, criterios técnicos o lineamientos sobre igualdad sustantiva y no discriminación, a fin de impulsar acciones para promover la participación política de grupos en situación de vulnerabilidad. En ese sentido, la Comisión resulta competente para desempeñar los trabajos de estudio, análisis, y, en el caso concreto, determinar el Protocolo que guíe, con certeza y seguridad jurídica, del proceso de consulta.

## II. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL

Que de acuerdo con el considerando V, del Dictamen número cuatro de la Comisión<sup>1</sup>, el Comité Interinstitucional será el órgano colegiado encargado de brindar la asistencia técnica y metodológica para la implementación del protocolo de consulta. Además, aportará conocimiento, asesoría, información sustantiva y análisis especializado, para que el proceso de consulta cumpla con los principios de ser previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con pertinencia cultural a las comunidades indígenas en Baja California.

Para tal efecto, dicho comité se encuentra integrado por la Autoridad Responsable, el Órgano Garante, el Órgano Técnico Asesor y un Grupo Académico Asesor que, en conjunto, brindan asesoría para que el Instituto Electoral desarrolle el proceso de consulta, a través de la implementación del Protocolo, que será la herramienta y acto administrativo, en el cual se fijarán las reglas para que llevar a cabo las actuaciones de dicho proceso, con mayor certeza, en cada una de las etapas.

## III. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

### Bloque convencional

III.1 Que en el marco convencional se han emitidos criterios que buscan guiar los trabajos de los Estados, en lo relativo al derecho colectivo de consulta que tienen los pueblos y comunidades indígenas, para garantizar que se realicen los procedimientos correspondientes de acuerdo a los principios de certeza y seguridad jurídica. Tal es el caso de los artículos 2, párrafo 1, y 6, numeral 1 y 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, los cuales disponen que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

<sup>1</sup> Dictamen Número Cuatro de la Comisión, relativo a la "INSTAURACIÓN DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL, DENTRO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SUP-REC-28/2019", aprobado durante la Décima Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto Estatal Electoral, celebrada el 3 de septiembre de 2020.



En ese sentido, los gobiernos deberán aplicar consultas a los pueblos y comunidades indígenas, 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.

En dichas consultas, los gobiernos tendrán que establecer los medios a través de los cuales los pueblos y comunidades interesadas puedan participar de manera libre y en condiciones de igualdad sustantiva, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos, de otra índole, responsables de políticas y programas concernientes. Que las consultas realizadas por los gobiernos deben efectuarse de buena fe, según las circunstancias particulares, con la finalidad de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

**III.2** Que de acuerdo con los artículos 1 y 2, del Convenio Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados deberán velar por que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales y locales, cumplan con las medidas necesarias, en la esfera política, social, económica, cultural, entre otras, para garantizar, en condiciones de igualdad, el adecuado ejercicio y protección de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.

**III. 3** Que los artículos 13, numeral 2, 18 y 19, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas para participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos fundamentales, por conducto de sus representantes elegidos de conformidad a sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus instituciones de adopción de decisiones.

Para ello, los Estados deberán celebrar consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos y comunidades indígenas interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas, administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Asimismo, cuando sea necesario,

los Estados proporcionaran los servicios de intérpretes y otros medios adecuados, para que estos grupos puedan comprender las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas.

**III.4** Que el artículo XXIII, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece los criterios para garantizar la participación plena y efectiva de estos pueblos, en las decisiones de los Estados respecto a cuestiones que afecten sus derechos (ya sea elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes o acciones) a través de sus representantes y de conformidad a sus procedimientos e instituciones.

Para tal efecto, el numeral 2, del mencionado artículo, dispone que los Estados celebrarán consultas antes de adoptar o aplicar medidas que afecten a dichos pueblos, mismas que se llevarán a cabo de manera libre, previa e informada.

### **Bloque constitucional**

**III.5** Que de conformidad con los artículos 1 y 2, apartados A y B de la Constitución General, en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha constitución, así como en los tratados internacionales en los que el Estado sea parte. Que la Nación Mexicana es única e indivisible y su composición es pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que desciende de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Que las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. En ese sentido, el Estado reconoce y garantiza el derecho a la libre autodeterminación que tienen estos pueblos y comunidades, el cual se traduce, entre otros aspectos, en la autonomía para decidir sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a fin de elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, garantizando que hombres y mujeres indígenas disfruten y ejerzan su



derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, para acceder y desempeñar los cargos públicos de elección popular, a nivel estatal y municipal, para los que hayan sido electos o designados.

Que la Federación, las entidades federativas y los municipios, a través de sus instituciones, están obligadas a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Para ello, deberán determinar las políticas necesarias que garanticen el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, y la vigencia de los derechos indígenas, entre ellos, el de derecho colectivo a ser consultados para que expresen propuestas o recomendaciones sobre las medidas administrativas y legislativas que puedan afectarles.

III. 6 Que de acuerdo a los artículos 7, apartado A de la Constitución local; y 2, 9, 10 y 11 de la Ley de los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California, el estado bajacaliforniano reconoce la defensa de los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en la región desde antes de la formación de la entidad federativa, así como de los pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otro estado de la república y que reside permanentemente dentro del territorio de Baja California. En ese sentido, es obligación de las autoridades estatales y municipales ejercer sus atribuciones a fin de respetar, íntegramente, la dignidad y derechos indígenas, en lo individual y colectivo, para lo cual realizarán consultas a los pueblos y comunidades indígenas, para los efectos correspondientes.

#### IV. DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA SUP-REC-28/2019

Que en el resolutivo **TERCERO** de la sentencia dictada por la Sala Superior dentro del expediente **SUP-REC-28/2019**, se vinculó al Instituto Electoral para que, con la debida oportunidad, **realizara los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena**, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable, a fin de garantizar la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas de Baja California, atendiendo a los siguientes parámetros:

- a) El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales, materia de elección.
- b) La población total de población indígena respecto al total de población estatal.
- c) La participación histórica de la ciudadanía indígena en los cargos en cuestión.
- d) La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, y

**IV.1** Que Tal y como se mencionó en el antecedente 17, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California dictó sentencia interlocutoria dentro del expediente número RI-30/2018-INC, cuyo resolutive CUARTO vinculó al Consejo General, para que aplique, ya sea de forma directa o a través de la emisión de lineamientos o reglamentos, las previsiones que contengan reglas o principios generales relativos a la autodeterminación, así como el principio de igualdad sustantiva y no discriminación, entre hombres y mujeres de las comunidades indígenas, para ser aplicados en el proceso electoral 2020-2021.

**IV.2** Que Sala Superior ha establecido que las acciones afirmativas constituyen medidas compensatorias para situaciones de desventaja, y 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, con los que la mayoría de los sectores sociales cuenta.<sup>2</sup>

**IV.3** Que las acciones afirmativas en materia indígena constituyen una acción positiva justificada, que permite un trato diferenciado a los integrantes de los grupos en situación de vulnerabilidad, para que gocen de las mismas oportunidades que el resto de la población y tengan la

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 30/2014 de rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.



oportunidad de acceder a los cargos de elección popular, con lo que se busca aumentar la representación indígena.<sup>3</sup>

En ese sentido, las autoridades administrativas en materia electoral deberán consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades correspondientes.

## V. DE LA EMISIÓN DEL PROTOCOLO

Que de conformidad con las disposiciones contenidas en el marco convencional y constitucional antes mencionado, y a fin de dar cumplimiento a la sentencia SUP-REC-28/2019, la Comisión estableció un plan de trabajo cuyo objetivo principal es el de **cumplir con las medidas suficientes para implementar acciones afirmativas** que permitan la representación y participación efectiva en la vida política, de los pueblos y comunidades indígenas. Para ello, se consideró como punto medular realizar las actuaciones que aseguren el cumplimiento del **derecho a la consulta previa** que tienen los pueblos y comunidades indígenas, antes de emitir medidas en materia electoral que puedan afectarles directamente.

En ese sentido, la Comisión elaboró un **estudio** que reflejara la necesidad y proporcionalidad en la expedición de medidas afirmativas para las comunidades y pueblos indígenas, adecuadas a las circunstancias particulares de Baja California, el cual se integró por tres etapas: 1. Diagnóstico de los pueblos y comunidades en Baja California, 2. Consulta a comunidades Indígenas y 3. Determinación de acciones afirmativas en comunidades indígenas. En la primera etapa, se realizaron actividades iniciales para el establecimiento del marco jurídico en materia indígena, así como para la construcción del contexto socio-político de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en Baja California.

---

<sup>3</sup> Tesis XXIV/2018 de rubro ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

Que ante la ausencia de un ordenamiento legislativo, a nivel local o federal, que regule lo relativo al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, la Comisión tomó como parámetro legal para el desarrollo del plan de trabajo los criterios contenidos en la tesis jurisprudencial 37/2015, con el 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, el Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, del INPI, así como la Recomendación General No. 27/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos "Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana".

Que de acuerdo con lo antes expuesto, así como para dar certeza y seguridad jurídica al proceso de consulta, resulta necesario la aprobación de un instrumento que establezca los principios, objeto, sujetos, materia y etapas del procedimiento de consulta, los cuales son los siguientes:

## **V.1 Principios básicos**

### **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>4</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 debe establecer una relación de pleno respeto a la forma de vida y a los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades consultadas, así como adecuar su ámbito de competencia para maximizar y garantizar el ejercicio de esos derechos.

---

<sup>4</sup> Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.



## Interculturalidad

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados en el tema de la consulta, a fin de generar las condiciones que hagan posible que sean compartidos y benéficos, para todos los involucrados, los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos.<sup>5</sup>

## Buena fe

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>6</sup> ha establecido que debe entenderse por "principio de buena fe" como aquel 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".

El proceso de consulta deberá realizarse 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

<sup>5</sup> 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."

<sup>6</sup> 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."

consultados, de manera que se puedan alcanzar acuerdos que reflejen su voluntad.

### **Paridad de género**

El proceso de consulta deberá impulsar la participación efectiva de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, buscando asegurar su incidencia en los acuerdos tomados.

### **Culturalmente adecuada**

El proceso de consulta debe adecuarse a las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, realizándose de acorde a sus procedimientos, en pleno respeto de los usos y costumbres de estos grupos, ya sean originarios o residentes del estado de Baja California.

### **Transparencia**

Todos los actos, documentos e información generada en el proceso de consulta serán de libre acceso para los sujetos consultados, quienes podrán solicitar toda la información que requieran.

### **Deber de acomodo**

El deber de la consulta requiere flexibilidad de todas las partes involucradas, para acomodar los distintos derechos e intereses en análisis, por lo que se deberá ajustar las acciones afirmativas indígenas con base a los resultados de la consulta.

### **Deber de adoptar decisiones razonadas**

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, a fin de asegurarles las condiciones para una vida digna, a través de argumentos que sustenten la necesidad de la implementación de acciones afirmativas en materia indígena, así como de exponer la forma en que éstos respetarán los derechos de las comunidades consultadas.

### **Principio de accesibilidad para las personas con discapacidad**

A fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente, se adoptarán las medidas pertinentes para asegurar que estas tengan el acceso, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el



transporte, la información y a otros servicios de uso público; tanto en zonas urbanas como rurales.

## **V.2 Sujetos del proceso de la consulta indígena**

### **Autoridad Responsable**

El Instituto Electoral será la instancia responsable del desarrollo del proceso de consulta, es su calidad de depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, y dado a que dentro de sus fines está el de contribuir al desarrollo de la vida democrática en el Estado y de asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos-electorales, así como el cumplimiento de sus obligaciones.

### **Sujeto Titular del Derecho a la Consulta**

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

De conformidad con la información del INPI<sup>7</sup>, en el estado de Baja California coexisten comunidades de pueblos indígenas originarios, cuyos datos numéricos, aproximados, de la población que integra estos pueblos son: por parte de los kiliwas, 129, kumiais 1181, pai Pai 468, cucapás 476 y cochimís, sin hablantes registrados<sup>8</sup>, aunque, actualmente, sí hay personas que se autoadscriben a este pueblo.<sup>9</sup> En su conjunto, estos pueblos yumano-cochimi suman un total de 2,254 personas, aproximadamente, las cuales representan un el 2.17% de la población indígena perteneciente a esta entidad.

<sup>7</sup> INPI, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI, Encuesta Intercensal, México, 2015.

<sup>8</sup> De conformidad con el Catálogo de Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, actualmente se considera a la agrupación lingüística cochimi como extinta, información disponible en <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>.

<sup>9</sup> De acuerdo con los datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda de 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, por sus siglas, en Baja California la población indígena que pertenece a los cochimís asciende a 85 personas, de las cuales 48 son hombres y 37 mujeres. José Atahualpa Chávez Valencia, "Agencia y organización indígena en Baja California" (Tesis doctoral, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California, 2019) p. 88.

En otras fuentes, como es el Atlas de los Pueblos Indígenas de México, del INPI<sup>10</sup>, se reconoce al pueblo yumano ku'ahl, ubicado en el mismo territorio de la comunidad pai pai, en Santa Catarina, en el Valle de la Trinidad, del municipio de Ensenada, Baja California. Del cual, no existen estadísticas, ni números aproximados en la página oficial del atlas mencionado, debido a que es un dato que se encuentra en construcción.

Se está considerando también a la población indígena asentada, que es originaria de diferentes partes del país, la cual, según los datos aproximados que proporciona el INPI, asciende a 283,055 personas indígenas por criterio de autoadscripción, que representa el 8.5% del total de la población de Baja California, y 104,088 hablantes de alguna lengua indígena.

Del total de 104,088 personas hablantes de alguna de las 38 agrupaciones lingüísticas, las cinco lenguas más predominantes en el estado de Baja California son el **mixteco** con 40,355 personas; **zapoteco** con 13,941; **náhuatl** con 7,857; **purépechas** con 6,520; y **triqui** con 4,136. Las personas hablantes restantes (96,187) se encuentran dentro del universo de las otras 33 agrupaciones lingüísticas.

Por otra parte, fue posible identificar a la población indígena que se encuentra asentada en los cinco municipios del estado<sup>11</sup>, cuyas cifras estadísticas aproximadas son: en el caso de Ensenada, 48,550, que representa el 10.0% del total de habitantes de su población municipal; Mexicali, 11,852, que representa un 1.2% del total de los habitantes de su población municipal; Tecate, 2,608, que representa un 2.5% del total de los habitantes de su población municipal; Tijuana, 37,222; y Playas Rosarito, 3,854, que representa un 4.0% del total de los habitantes de su población municipal. El total de la población indígena asentada en los cinco municipios del estado asciende a 104,088 personas, que representan el 3.1% de la población total que radicada en dichas circunscripciones municipales.

---

<sup>10</sup> Disponible en <http://atlas.inpi.gob.mx/>

<sup>11</sup> La Encuesta Intercensal realizada por el INEGI en el 2015, no contemplaba dentro de sus márgenes de estudio, el Municipio de San Quintín, el cual es de reciente creación (12/02/2020).



### **Órgano Garante**

La CEDHBC fungirá como testigo en el proceso de consulta, de acuerdo a su marco de competencia, particularmente, en lo relativo a coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de protección y defensa de los derechos humanos que lleve a cabo el Instituto Electoral.

### **Órgano Técnico Asesor**

El INPI, en conjunto con la delegación encargada de los trabajos de ese instituto en Baja California, tendrá la responsabilidad de preparar a la Autoridad Responsable durante el proceso, brindando la asesoría técnica y metodológica, correspondiente. Además, será el encargado de establecer un diálogo sostenido e incluyente con las comunidades y pueblos indígenas de la entidad, como sujetos de derecho público, mediante una relación de respeto e igualdad, para la implementación del protocolo de consulta, mediante acciones de colaboración basadas en la buena fe.

Asimismo, promoverá el intercambio de información, documentos, y materiales para enriquecer el acervo bibliográfico, hemerográfico y audiovisual, en aras del respeto y garantía del reconocimiento pleno y el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

### **Comité Interinstitucional**

Es el órgano colectivo integrado por la Autoridad Responsable, Órgano Garante, Órgano Técnico Asesor y un grupo de Asesores Académicos especialistas en materia indígena. Sus atribuciones son las de brindar asesoría técnica y metodológica para la implementación del protocolo de consulta y que aportará conocimiento, asesoría, información sustantiva y análisis especializado, para el desarrollo del proceso de consulta que cumpla con los principios de ser previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con pertinencia cultural a las comunidades indígenas en Baja California.

### **Observadoras y observadores**

Son las personas que a título personal o a través de organizaciones e instancias, trabajen con población indígena. El Instituto Electoral invitará al

proceso de consulta a las diversas agrupaciones del estado para que brinden apoyo, respetando las características y condiciones de participación de la población indígena.

### **V.3 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 Baja California, de conformidad con los siguientes ejes temáticos:

- Representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y de diputados y diputadas;
- Derecho a postular candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular;
- Obligación de los partidos políticos en la postulación de candidaturas indígenas;
- Principio de equidad de género para garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de igualdad en los procesos electorales locales.
- Otras acciones afirmativas, entendidas como aquellas que tienen el propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y estado de vulnerabilidad en la que se encuentran personas indígenas, y se pueda permitir que gocen de las mismas oportunidades de participar en las instancias de debate y decisión, así como en instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal.

### **V.4 Objeto de la consulta indígena**

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Baja California tendrá como objetivo 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.



## V.5 Etapas de la consulta indígena

### Acuerdos Previos

Es la etapa del proceso de consulta en la que se realizarán foros, en los que se pretende facilitar el dialogo con los pueblos y comunidades indígenas, para que, en caso que así lo deseen, puedan hacer llegar sus propuestas, sugerencias o contenidos, a fin de nutrir las acciones afirmativas. Para tal efecto, se podrán acordar mecanismos específicos de participación<sup>12</sup> con la Autoridad Responsable.

La finalidad de estos foros es garantizar la máxima participación de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, residentes del estado de Baja California. En ellos se tomará en consideración la distribución poblacional y la facilidad para acudir a las sedes.<sup>13</sup> Asimismo, se seleccionarán los espacios que garanticen las mejores condiciones de cercanía y comunicación.

### Informativa

En esta etapa la Autoridad Responsable garantizará, adecuadamente, el derecho a la información del sujeto consultado. Para ello, en cada uno de los Foros será necesario presentar toda la información existente, primordialmente, aquella información relacionada con los temas que contendrán las acciones afirmativas, mencionados en el apartado relativo a la materia de la consulta. Para ello, se elaborará el material impreso y gráfico, que describa cada uno de los temas anunciados.

La finalidad de esta etapa es propiciar la reflexión y el debate, por lo cual la Autoridad Responsable expondrá las características y alcances de todos los temas que pretende incluir en sus acciones afirmativas.

Las personas que participen en los foros podrán hacer las aportaciones que estimen pertinentes. Además, los sujetos consultados podrán solicitar

<sup>12</sup> Los cuales deberán sujetarse a los plazos que se estén dando en la convocatoria que se expedirá para tal fin.

<sup>13</sup> **Nota:** Se deberán definir con la Autoridad Responsable el número y las sedes de los Foros de Consulta, considerando el asentamiento físico de los indígenas en los diferentes municipios del estado de Baja California.

información específica respecto de los temas tratados, referentes a la consulta.

### **Deliberativa**

Esta etapa consiste en el ejercicio reflexivo que llevarán a cabo los asistentes de los Foros, sobre la información brindada, a fin de exponer sus propuestas y observaciones. Para tal efecto, se deberá establecer un dialogo con representantes y autoridades de los diferentes pueblos y comunidades indígenas, cuyo fin será elaborar propuestas, que se darán a conocer a todos los participantes.

### **Consulta**

En cada Foro de Consulta, los pueblos y comunidades indígenas establecerán un dialogo con la Autoridad Responsable, a fin de presentar 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, las cuales deberán ser atendidas por la Autoridad Responsable en la elaboración de las acciones afirmativas o, en su caso, explicará las razones por las que no sean consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad.

La Autoridad Responsable se encargará de recibir y sistematizar toda la documentación respecto a las temáticas consultadas, para lo cual deberá general un expediente de archivo de la consulta; con actas, relatorías y demás documentación que se obtenga en los foros de consulta.

Para la elaboración de la convocatoria correspondiente a la consulta y demás actuaciones de las etapas del proceso, cuando así lo amerite el caso, la Autoridad Responsable tomará las providencias necesarias para proveer de intérpretes/traductores en las lenguas indígenas principales del estado de Baja California.

### **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 una de los foros de consulta. Dicha Comisión deberá estar conformada por igual número de hombres y mujeres.



De conformidad con lo antes expuesto, se propone el presente proyecto de dictamen por el que se determina lo relativo al protocolo de para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos kiliwa, kumiai, pai pai, cucapá, ku'ahl, cochimí, y otras residentes, en el estado de Baja California, para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político electoral.

## VI. DE LA EMISIÓN DEL CALENDARIO DE TRABAJO

La Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral será la encargada de generar el calendario de trabajo, en el cual se establecerán las especificaciones generales para el desarrollo del proceso de consulta, tomando como parámetro lo aprobado en el Protocolo, como son: las medidas de salud pública necesarias ante la emergencia sanitaria, derivada del COVID-19; los criterios a seguir en la difusión y emisión de la convocatoria correspondiente; calendario de actividades y espacios en los que se llevarán a cabo los foros de consulta; mecanismos de participación; los métodos y procedimientos a seguir para dar cumplimiento a los principios básicos de la consulta; así como las demás que requiera la implementación del Protocolo.

Una vez que se genere el calendario de trabajo y se establezcan los medios de difusión respectivos, la Secretaría Técnica de la Comisión será la encargada de emitir y publicar la convocatoria para el proceso de consulta de los pueblos y comunidades indígenas.

Por lo anterior expuesto, la Comisión somete al Órgano de Dirección Superior, los siguientes:

### PUNTOS RESOLUTIVOS:

**PRIMERO.** Se **aprueba** el Protocolo para el proceso de consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos kiliwa, kumiai, pai pai, cucapá, ku'ahl, cochimí, y otras residentes, en el estado de Baja California, para la implementación de acciones afirmativas en materia de representación político electoral, contenido en el Anexo 1, del presente dictamen y forma parte integral del mismo.

**SEGUNDO.** El Protocolo entrará en vigor y surtirá efectos a partir de la fecha de su aprobación por el Consejo General Electoral.

**TERCERO.** Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General Electoral para que genere el calendario de trabajo, en los términos del Considerando VI, del presente Dictamen.

**CUARTO.** Publíquese el presente dictamen en la página de internet del Instituto Estatal Electoral, en términos de lo establecido en el artículo 22, numeral 4, del Reglamento Interior.

DADO en la Sala de Sesiones del Consejo General, en la ciudad de Mexicali, Baja California, a los dos días del mes de octubre de dos mil veinte.

**ATENTAMENTE**

"Por la Autonomía e Independencia de los  
Organismos Electorales"



**COMISIÓN DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN**

**C. ABEL ALFREDO MUÑOZ PEDRAZA**

**PRESIDENTE**

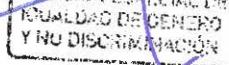


**C. GRACIELA AMEZOLA CANSECO**

**VOCAL**

**C. OLGA VIRIDIANA MACIEL SÁNCHEZ**

**VOCAL**



**C. PERLA DEBORAH ESQUIVEL BARRÓN**

**SECRETARIA TÉCNICA**



PROTOCOLO PARA EL PROCESO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS KILIWA, KUMIAI, PAI PAI, CUCAPÁ, KU' AHL, COCHIMÍ Y OTRAS RESIDENTES, EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS EN MATERIA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICO ELECTORAL.

Mexicali, Baja California, a 2 de octubre del 2020.



## ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	MARCO NORMATIVO .....	4
III.	PRINCIPIOS BÁSICOS .....	10
IV.	SUJETOS DEL PROCESO DE LA CONSULTA .....	14
A.	AUTORIDAD RESPONSABLE .....	14
B.	SUJETO TITULAR DEL DERECHO A LA CONSULTA INDÍGENA .....	14
C.	ÓRGANO TÉCNICO ASESOR .....	17
D.	ÓRGANO GARANTE .....	17
E.	COMITÉ INTERINSTITUCIONAL .....	17
F.	OBSERVADORAS/OBSERVADORES .....	17
V.	MATERIA DE LA CONSULTA .....	188
VI.	OBJETO DE LA CONSULTA .....	18
VII.	ETAPAS DE LA CONSULTA INDÍGENA .....	199
A.	ETAPA INFORMATIVA .....	19
B.	ETAPA DELIBERATIVA .....	20
C.	ETAPA DE CONSULTA .....	20
D.	ETAPA DE SEGUIMIENTO DE ACUERDOS .....	211
VIII.	CALENDARIO DE TRABAJO .....	21
IX.	PREVISIONES GENERALES .....	21-22

X

del

func



## I. INTRODUCCIÓN

Los pueblos y las comunidades indígenas históricamente han sido limitados e impedidos en la participación de las decisiones de orden público, con ello se ha vulnerado, de forma reiterada y sistemática, su identidad, costumbres, tradiciones, instituciones y formas de organización interna. Por esa razón, en la actualidad se ha pugnado por el pleno reconocimiento, promoción, salvaguarda y tutela del derecho fundamental de consulta previa, libre e informada. Así, la dimensión y relevancia del derecho a la consulta respecto a las medidas administrativas o legislativas que afectan el entorno de los sujetos de derecho público mencionados, constituye un mecanismo para garantizar su participación en las decisiones estatales que puedan afectarles o contravenir directa o indirectamente a sus intereses.

La Consulta indígena es un derecho de carácter colectivo, al mismo tiempo es una obligación del Estado. Por esa razón, es pertinente que, para su efectivo ejercicio y eficaz aplicación, que cumpla con los parámetros indispensables que garanticen 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>1</sup>.

En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades, están obligadas a consultar a los pueblos y las comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. En particular, el artículo 11, de la Ley de Derechos y

<sup>1</sup> 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."

Cultura Indígena del Estado de Baja California, establece que el estado y los municipios, deberán realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas cuando elaboren el Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo, respectivamente, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen.

Ahora bien, es importante señalar que el proceso de consulta a implementarse en el estado de Baja California tiene características que lo hacen único, ya que éste se realiza en cumplimiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del Recurso de Reconsideración identificado con el número de expediente SUP-REC-28/2019, por medio de la cual se vinculó al Instituto Estatal Electoral de Baja California en los siguientes términos:

*"... Por tanto, esta Sala Superior estima que para próximos procesos electorales es necesario que las autoridades locales en la materia electoral evalúen la implementación de medidas afirmativas en favor de las personas indígenas para su participación efectiva en los procesos comiciales, dada la gran envergadura que exige presencia de representación indígena.*

*Ello, a fin de que, para las candidaturas de los cargos de elecciones popular, existan medidas afirmativas que permitan coadyuvar a eliminar situaciones de desigualdad para las personas indígenas que aspiren a conformar los diversos espacios de elección popular.*

*En consecuencia, a fin de establecer esquemas que ayuden a revertir en el ámbito electoral local la desigualdad en la representación indígena, se vincula al Instituto local, para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, para el caso de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos.*

### III. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia controvertida emitida por la Sala Regional Guadalajara, así como, en vía de consecuencia,

X

adl

fund



la dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en el recurso de inconformidad RI-40/2018.

**SEGUNDO.** Se revoca el punto resolutivo **SEGUNDO** y las consideraciones que lo sustentan, contenidos en el Dictamen número uno, de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se vincula al mencionado Instituto local para que, con la debida oportunidad, realice los estudios concernientes e implemente acciones afirmativas en materia indígena, que sean aplicables en el siguiente proceso electoral local ordinario, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable...".

En consecuencia, el Instituto Estatal Electoral de Baja California ha tomado la iniciativa de llevar a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada, antes de adoptar la definición de sus **"acciones afirmativas indígenas"**<sup>2</sup> con la finalidad de garantizar la representación político-electoral de personas indígenas en la

<sup>2</sup> 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 las comunidades 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 comunidades indígenas y sus integrantes 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 en su doble carácter, para las comunidades como sujetos colectivos y para sus integrantes como sujetos individuales de derecho.

entidad, partiendo del hecho de que la consulta es un mecanismo de participación en la toma de decisiones del Estado, que tienen los pueblos y comunidades indígenas para dialogar respecto a los asuntos que les atañen.

En ese sentido, para dar certeza y seguridad jurídica al proceso de consulta, es necesario precisar en el presente instrumento los principios, las bases y etapas del procedimiento a seguir, así como definir quiénes son los distintos actores que deben participar y cuáles serán sus principales roles, a fin de cumplir con el objeto y materia de dicho proceso.

## **II. MARCO NORMATIVO**

La consulta indígena tiene su fundamento, principalmente, en los acuerdos internacionales que ha suscrito el Estado Mexicano en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, siendo aplicables al caso concreto las siguientes:

### **❖ Marco Jurídico Internacional.**

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

"Artículo 6:

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

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- 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) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

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

- **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 Organización de los Estados Americanos.**

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 representativas 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 Baja California.**

“Artículo 7.-...

...

APARTADO A. De la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad. En consecuencia, el Estado y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes.

Esta Constitución asume a plenitud todos los derechos, prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas; así como las obligaciones de las instituciones públicas establecidas en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, reconoce los derechos colectivos, a los siguientes pueblos indígenas autóctonos: kiliwas, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

Las comunidades indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo indígena, procedentes de otro Estado de la República y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Baja California, quedan protegidos por los derechos señalados en esta Constitución y la ley respectiva. La conciencia de la identidad indígena será criterio fundamental para determinar a quienes aplican las disposiciones que sobre pueblos indígenas se establezcan en esta Constitución y Leyes de la materia.

Sin poner en riesgo la unidad estatal, esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a su autonomía.

Para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, el Estado y los Municipios establecerán las instituciones y las políticas públicas requeridas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales tendrán que ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos...".





- **Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California.**

"Artículo 2.- La presente Ley tiene por objeto la promoción, el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y la cultura de los indígenas del Estado de Baja California, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos.

Esta Ley reconoce los derechos colectivos, a los siguientes pueblos indígenas: kiliwas, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí, así como a las comunidades indígenas que conforman aquellos, los cuales habitaban en la región desde antes de la formación del Estado de Baja California, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Las comunidades indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo, procedentes de otro estado de la república y que residan permanentemente dentro del territorio del Estado de Baja California, podrán acogerse a esta ley..."

"Artículo 9.- Las autoridades estatales y municipales, en el ejercicio de sus atribuciones, así como los particulares, respetarán íntegramente la dignidad y derechos humanos de los indígenas, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas. La misma obligación tendrán con relación a los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas..."

"Artículo 10.- Las comunidades indígenas del Estado tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente ley, teniendo el carácter de sujetos de derecho público."

"Artículo 11.- El Estado y los Municipios, realizarán consultas a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo respectivamente, y en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que se realicen."

### III. PRINCIPIOS BÁSICOS

#### A. 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, la Autoridad Responsable en el proceso de consulta debe establecer una relación de pleno respeto a la forma de vida y a los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades consultadas, así como adecuar su ámbito de competencia para maximizar y garantizar el ejercicio de esos derechos.

#### B. Interculturalidad.

Implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses que se vean involucrados en el tema de la consulta, a fin de generar las condiciones que hagan posible que sean compartidos y

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



benéficos, para todos los involucrados, los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos. En el caso concreto, se deberá tomar en cuenta la visión, perspectiva e intereses de las comunidades indígenas y residentes para garantizar, en mayor medida, los derechos de sus integrantes en materia de representación político-electoral<sup>4</sup>.

### C. Buena fe.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup> ha establecido que debe entenderse por "principio de buena fe" como aquel 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

<sup>4</sup> 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."

<sup>5</sup> 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."

derecho, como cuando se cumpla un deber". En tal sentido, el Proceso de Consulta deberá realizarse 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.

#### **D. Paridad de género.**

El proceso de consulta deberá impulsar la participación efectiva de las mujeres indígenas, buscando asegurar su incidencia en los acuerdos tomados. Esta participación debe efectuarse en condiciones de igualdad, a fin de conocer sus opiniones y puntos de vista acerca de los diferentes temas de la consulta, sin que medie presión, ni distingos de ningún tipo y buscando siempre la forma adecuada y respetuosa de involucrarlas durante todo el proceso.

#### **E. Culturalmente adecuada.**

El Proceso de Consulta debe adecuarse a las culturas de los pueblos y comunidades indígenas, realizándose de acorde a sus procedimientos, en pleno respeto de los usos y costumbres de estos grupos, ya sean originarios o residentes del estado de Baja California. Para ello, la Autoridad Responsable tomará en consideración el hecho de que un gran porcentaje de la población indígena, asentada en la entidad, es originaria de diversas comunidades indígenas del país. Esto otorga una riqueza en la diversidad de sus formas de organización, así como en su manera particular de convivir con otras personas indígenas y no indígenas, ya sea en los centros de población urbanos, rurales y ciudades fronterizas. Por esa razón, la Autoridad Responsable tiene la obligación de considerar que los procedimientos para efectuar la consulta deberán ser apegados a los que comúnmente desarrollan los pueblos y comunidades indígenas, a fin de respetar sus formas de expresión, decisión y planteamiento de sus argumentos, y, en





particular, para reconocer sus organizaciones, autoridades e instituciones representativas.

#### **F. Transparencia.**

Todos los actos, documentos e información generada en el proceso de consulta serán de libre acceso para los sujetos consultados, quienes podrán solicitar toda la información que requieran.

#### **G. Deber de acomodo.**

El deber de la consulta requiere flexibilidad de todas las partes involucradas, 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 hecho de que no se preste 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.

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

El Estado deberá garantizar el respeto de los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas, a fin de asegurarles las condiciones para una vida digna. En otro aspecto, este deber de la Autoridad Responsable le exige formular argumentos que sustenten la necesidad de la implementación de acciones afirmativas en materia indígena, así como de exponer la forma en que éstos respetarán los derechos de las comunidades consultadas.

#### **I. Principio de Accesibilidad para la personas con Discapacidad.**

A fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente, se adoptarán las medidas pertinentes para asegurar que estas tengan el acceso, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y a otros servicios de uso público; tanto en zonas urbanas como rurales. Para lo cual, se

identificarán y eliminarán obstáculos y barreras que impidan dicho acceso.

## **I. SUJETOS DEL PROCESO DE LA CONSULTA**

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

### **A. AUTORIDAD RESPONSABLE**

El Instituto Estatal Electoral de Baja California.

### **B. 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 Baja California.

De conformidad con la información del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas<sup>6</sup>, en el estado de Baja California coexisten comunidades de pueblos indígenas originarios, cuyos datos numéricos, aproximados, de la población que integra estos pueblos son: por parte de los **kiliwas**, 129, **kumiais** 1181, **pai pai** 468, **cucapás** 476 y **cochimís**, sin hablantes registrados<sup>7</sup>, aunque, actualmente, sí hay personas que se autoadscriben a este pueblo.<sup>8</sup>

En su conjunto, estos pueblos yumano-cochimí suman un total de 2,254 personas, aproximadamente, las cuales representan un el 2.17% de la población indígena perteneciente a esta entidad.

<sup>6</sup> INPI, Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI, Encuesta Intercensal, México, 2015.

<sup>7</sup> De conformidad con el Catálogo de Lenguas Indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, actualmente se considera a la agrupación lingüística cochimí como extinta, información disponible en <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>.

<sup>8</sup> De acuerdo con los datos estadísticos del Censo de Población y Vivienda de 2010, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, por sus siglas, en Baja California la población indígena que pertenece a los cochimís asciende a 85 personas, de las cuales 48 son hombres y 37 mujeres. José Atahualpa Chávez Valencia, "Agencia y organización indígena en Baja California" (Tesis doctoral, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California, 2019) p. 88.



En otras fuentes, como es el Atlas de los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas<sup>9</sup>, se reconoce al pueblo yumano ku'ahl, ubicado en el mismo territorio de la comunidad pai pai, en Santa Catarina, en el Valle de la Trinidad, del municipio de Ensenada, Baja California. Del cual, no existen estadísticas, ni números aproximados en la página oficial del atlas mencionado, debido a que es un dato que se encuentra en construcción.

Se está considerando también a la **población indígena asentada**, que es originaria de diferentes partes del país, la cual, según los datos aproximados que proporciona el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, asciende a 283,055 personas indígenas por criterio de autoadscripción, que representa el 8.5% del total de la población de Baja California, y 104,088 hablantes de alguna lengua indígena.

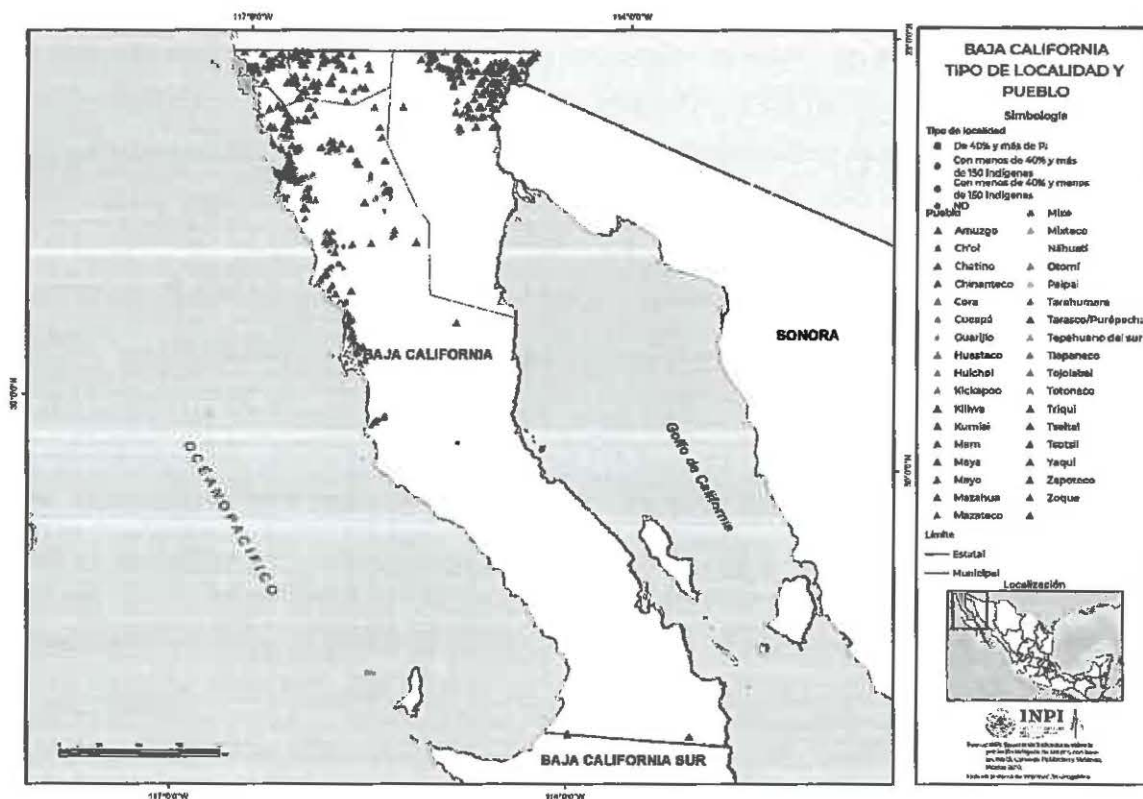
Del total de 104,088 personas hablantes de alguna de las 38 agrupaciones lingüísticas, las cinco lenguas más predominantes en el estado de Baja California son el **mixteco** con 40,355 personas; **zapoteco** con 13,941; **náhuatl** con 7,857; **purépechas** con 6,520; y **triqui** con 4,136. Las personas hablantes restantes (96,187) se encuentran dentro del universo de las otras 33 agrupaciones lingüísticas.

Por otra parte, fue posible identificar a la población indígena que se encuentra asentada en los cinco municipios del estado<sup>10</sup>, cuyas cifras estadísticas aproximadas son: en el caso de Ensenada, 48,550, que representa el 10.0% del total de habitantes de su población municipal; Mexicali, 11,852, que representa un 1.2% del total de los

<sup>9</sup> Disponible en <http://atlas.inpi.gob.mx/>

<sup>10</sup> La Encuesta Intercensal realizada por el INEGI en el 2015, no contemplaba dentro de sus márgenes de estudio, el Municipio de San Quintín, el cual es de reciente creación (12/02/2020).

habitantes de su población municipal; Tecate, 2,608, que representa un 2.5% del total de los habitantes de su población municipal; Tijuana, 37,222, que representa un 2.2674 del total de los habitantes de su población municipal; y Playas Rosarito, 3,854, que representa un 4.0% del total de los habitantes de su población municipal. El total de la población indígena asentada en los cinco municipios del estado asciende a 104,088 personas, que representan el 3.1% de la población total que radicada en dichas circunscripciones municipales, tal y como se ilustra en el siguiente mapa:



te radican en la entidad no solo provienen de pueblos y comunidades indígenas originarias, sino también de otros pueblos originarios de la República Mexicana, ello no impide el acceso a la tutela de los derechos, como se establece en el artículo 7 apartado A, de la Constitución Política del Estado de Baja California.



En consecuencia, los sujetos titulares del derecho a la consulta son las comunidades indígenas de los pueblos: kiliwa, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí, y aquellas comunidades y personas que pertenezcan a cualquier otro pueblo indígena, procedentes de otros estados de la República y que residan dentro del territorio del estado de Baja California.

#### **C. ÓRGANO TÉCNICO ASESOR**

Ante la ausencia de previsión de dicha figura en la legislación estatal, 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.

#### **D. ÓRGANO GARANTE**

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

#### **E. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL**

El cual brindará la asistencia técnica y metodológica para la implementación del protocolo de consulta y que aportará conocimiento, asesoría, información sustantiva y análisis especializado, para el desarrollo del proceso de consulta que cumpla con los principios de ser previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y con pertinencia cultural a las comunidades indígenas en Baja California.

#### **F. 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.

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

## **II. MATERIA DE LA CONSULTA**

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 Baja California, de conformidad con los siguientes ejes temáticos:

- a. Representación político-electoral de personas indígenas en las elecciones municipales y de diputados y diputadas;
- b. Derecho a postular candidaturas independientes indígenas a cargos de elección popular;
- c. Obligación de los partidos políticos en la postulación de candidaturas indígenas;
- d. Principio de equidad de género para garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de igualdad en los procesos electorales locales.
- e. Otras acciones afirmativas, entendidas como aquellas que tienen el propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y estado de vulnerabilidad en la que se encuentran personas indígenas, y se pueda permitir que gocen de las mismas oportunidades de participar en las instancias de debate y decisión, así como en instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal.

## **III. OBJETO DE LA CONSULTA**

La Consulta a las comunidades indígenas del estado de Baja California 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.

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

##### **A. ETAPA DE ACUERDOS PREVIOS.**

Con la finalidad de garantizar la máxima participación de las comunidades indígenas y sus integrantes en estado de Baja California, se llevará a cabo un proceso de consulta a través de Foros de Consulta<sup>11</sup>.

En caso de que alguna comunidad desee hacer llegar sus propuestas, sugerencias o contenidos para nutrir las acciones afirmativas, se podrán acordar mecanismos específicos de participación<sup>12</sup> con la Autoridad Responsable.

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

##### **B. 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 afirmativas y que fueron referidas en el apartado de materia de la consulta. Para tal efecto, se elaborará material impreso y gráfico que describa cada uno de los temas enunciados.

<sup>11</sup> *Nota: Se deberán definir con la Autoridad Responsable el número y las sedes de los Foros de Consulta, considerando el asentamiento físico de los indígenas en los diferentes municipios del estado de Baja California.*

<sup>12</sup> *Los cuales deberán sujetarse a los plazos que se estén dando en la convocatoria que se expedirá para tal fin.*

Con la finalidad de propiciar la reflexión y debate, la Autoridad Responsable expondrá, en esta etapa, las características y alcances de todos los temas que pretende incluir 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.

#### **C. ETAPA DELIBERATIVA**

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

#### **D. ETAPA DE CONSULTA**

En cada una de los Foros de Consulta, las comunidades indígenas establecerán un dialogo con la Autoridad Responsable, con la finalidad de presentar 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, explicará las razones por las que no sean consideradas, cumpliendo con el deber de acomodo y razonabilidad.



#### **E. 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 una de los Foros de Consulta. Dicha Comisión deberá estar conformada por igual número de hombres y mujeres.

#### **V. CALENDARIO DE TRABAJO**

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

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

#### **VI. PREVISIONES GENERALES**

##### **• Archivo y documentación**

La Autoridad Responsable será la encargada de recibir y sistematizar toda la documentación respecto de las temáticas consultadas, para lo cual deberá generar un expediente de archivo de la Consulta, con las actas, relatorías y demás documentación que se obtenga de los Foros de Consulta, a fin de crear el soporte documental de las acciones afirmativas indígenas que llegue a adoptar.

##### **• Interpretes/traductores**

La Autoridad Responsable tomará las providencias necesarias para proveer de intérpretes/traductores en las lenguas indígenas principales del estado, tanto en la etapa informativa como en los Foros de Consulta, de acuerdo a las lenguas indígenas que correspondan.

- **Presupuesto**

La Autoridad Responsable 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.

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

