



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-40/2018

RECURRENTE:
EDGAR MONTIEL VELÁZQUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA
CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADA PONENTE:
ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO

SECRETARIAS DE ESTUDIO Y CUENTA:
ANA MARÍA LÓPEZ LÓPEZ
JUANITA MACÍAS GARCÍA

Mexicali, Baja California, a veintidós de enero de dos mil diecinueve.
SENTENCIA que **CONFIRMA** el Dictamen Uno de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en la Décima Sesión Extraordinaria celebrada el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, por encontrarse ajustado a derecho.

GLOSARIO

Acto Impugnado o Dictamen Uno:	Dictamen Uno de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en la Décima Sesión Extraordinaria celebrada el veinte de diciembre de dos mil dieciocho.
Actor/Recurrente:	Edgar Montiel Velázquez
Autoridad responsable/ Consejo General:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Comisión:	Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
CDI:	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Constitución federal:	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
INE:	Instituto Nacional Electoral
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística
Instituto:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2018-2019. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho¹ inició el proceso electoral local ordinario 2018-2019, mediante el cual se renovará Gobernador Constitucional, Diputados al Congreso y Municipales a los Ayuntamientos del Estado de Baja California.

1.2. PRIMER MEDIO DE IMPUGNACIÓN RI-24/2018. El dieciséis de octubre, el actor presentó un medio de impugnación respecto a la omisión por parte del Instituto a brindar la información sobre la petición de las medidas compensatorias a implementarse a favor de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en Baja California, para este proceso electoral local 2018-2019.

1.3. SEGUNDO MEDIO DE IMPUGNACIÓN RI-27/2018. El dieciocho de octubre el Consejero Presidente del Consejo General emitió el oficio IEEBC/CGE/2096/2018 con motivo del escrito de petición; inconforme con lo anterior, el veinticuatro de octubre siguiente, el recurrente amplió la demanda en el expediente RI-24/2018, el cual por acuerdo del Pleno de este Tribunal lo envió al Consejo General para el trámite administrativo relativo a la publicidad del mismo,

¹ Todas las fechas mencionadas se refieren al año dos mil dieciocho salvo mención en contrario.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

satisfecho lo anterior, lo remitió a este Tribunal con la documentación legal correspondiente.

1.4. RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. El nueve de noviembre, este órgano jurisdiccional dictó sentencia² en la que, entre otras cosas, determinó acumular el expediente RI-27/2018 al RI-24/2018, declaró improcedente el recurso RI-24/2018 por haber quedado sin materia y, resolvió fundado el RI-27/2018, por lo que se ordenó revocar el oficio IEEBC/CGE/2096/2018, para que se turnará a la Comisión competente la solicitud de medidas compensatorias presentada por el actor, a efecto de analizar, investigar y solicitar a todas aquellas autoridades que considerara pertinentes información relacionada con comunidades indígenas en el Estado y realizado el dictamen de la consulta, turnarse al Consejo General para su discusión y en su caso aprobación. El veintiséis de diciembre, este Tribunal dictó un acuerdo³ en el que se tuvo al Consejo General dando cumplimiento a la sentencia del expediente RI-24/2018 y RI-27/2018 Acumulados.

1.5. ACTO IMPUGNADO. El once de diciembre la Comisión en cumplimiento a lo referido en la sentencia mencionada en el punto anterior, emitió el Dictamen Uno,⁴ en el que dio respuesta a la solicitud de información presentada por el recurrente y posteriormente, el veinte del mismo mes fue aprobado por el Consejo General.

1.6. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. El veintiséis de diciembre, el recurrente interpuso medio de impugnación⁵ en contra del Dictamen Uno mencionado con antelación.

1.7. RECEPCIÓN DE RECURSO. El veintinueve de diciembre, el Consejo General remitió a este Tribunal el medio de impugnación en cuestión, así como el informe circunstanciado⁶ y demás documentación que establece la Ley Electoral.

1.8. RADICACIÓN Y TURNO A PONENCIA⁷. Mediante acuerdo de misma fecha del punto anterior, fue radicado el medio de impugnación

² <http://tje-bc.gob.mx/sentencias/1542044829RI24ACUM27SENT.pdf>

³ Visible a fojas 155 a 156 del presente expediente.

⁴ Visible a fojas 136 a 154 del presente expediente.

⁵ Visible a fojas 64 a 77 del presente expediente.

⁶ Visible a fojas 98 a 109 del presente expediente.

⁷ Visible a foja 157 del presente expediente.

en comento en este Tribunal, asignándole la clave de identificación MI-40/2018 y turnando a la ponencia de la magistrada citada el rubro.

1.9. AUTO DE ADMISIÓN Y CIERRE DE INSTRUCCIÓN. El xxxx de enero de dos mil diecinueve, se dictó acuerdo de admisión⁸ del presente recurso, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

Este Tribunal es competente para conocer el presente medio de impugnación, en términos de los artículos 5, Apartado E de la Constitución local y 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, que lo facultan para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del Estado, así como los derechos relacionados e inherentes a aquellos, a fin de garantizar su protección.

Lo anterior es así, porque de la demanda se advierte que el actor controvierte el acto impugnado como presuntas violaciones al derecho político-electoral a la representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos del Estado.

Ahora bien, considerando que la Ley Electoral no prevé expresamente que un ciudadano pueda acudir a esta instancia jurisdiccional alegando violación a sus derechos político-electorales, y puesto que el acto reclamado versa en la actuación del Consejo General, este Tribunal debe implementar el medio idóneo para el conocimiento y resolución del presente asunto.

Por ello, sin prejuzgar sobre la procedencia del medio de impugnación que nos ocupa, se estima viable que se resuelva a través del **recurso de inconformidad** previsto en el artículo 283 de la Ley Electoral, dada la similitud que guarda el asunto en cuestión con los que son

⁸ Visible a fojas 159 a 160 del presente expediente.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

susceptibles de ser combatidos a través de esta vía, habida cuenta que éste puede interponerse por partidos políticos y ciudadanos para impugnar actos o resoluciones que emanen de autoridades electorales.

En esa tesitura, se considera irrelevante la falta de previsión expresa del medio de impugnación a interponerse cuando un ciudadano, alegue de un acto o resolución del órgano electoral, presuntas violaciones al derecho político-electoral a la representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos del Estado, distinta a la que emane por los partidos políticos, al considerarse como vía para su resolución el recurso de inconformidad.

Sostener lo opuesto, entrañaría una restricción injustificada del derecho de acceso a la jurisdicción que tiene todo ciudadano para reclamar los actos que considera afectan su esfera de derechos como lo es el ejercicio del derecho a la representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas ante los órganos del Estado, con detrimento al derecho de tutela judicial efectiva amparada en el artículo 17 de la Constitución federal; acceso a la jurisdicción que igualmente demanda una interpretación extensiva y correctora, fundada en el principio pro persona previsto en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución federal.

En consecuencia, para dar plena vigencia al derecho humano de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, en atención a lo dispuesto en los artículos 5, Apartado E, primer párrafo y 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California; 282, fracción I y 283, fracción I de la Ley Electoral, **se ordena el reencauzamiento del recurso identificado como MI-40/2018 a recurso de inconformidad**, y la anotación correspondiente en el libro de gobierno.

3. PROCEDENCIA

Del informe circunstanciado, se desprende que la autoridad responsable aduce como causal de improcedencia del presente recurso, que el acto reclamado es parte integrante o deriva de la ejecución de una sentencia dictada por este Tribunal, dentro del

Recurso de Inconformidad identificado bajo número de expediente RI-24/2018 y RI-27/2018 Acumulados.

No se actualiza la causal de improcedencia que hace valer la autoridad responsable, tomando en consideración que los expedientes que se relacionan corresponden a asuntos totalmente concluidos, esto al tenerse por cumplida la sentencia recaída en los mismo el veintiséis de diciembre y remitidos al archivo de este Tribunal⁹, por lo que el Dictamen Uno del que se duele el recurrente reviste el carácter de un nuevo acto.

Al haberse desestimado la causal hecha valer por la responsable, y toda vez que el recurso que se analiza reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el respectivo auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 PLANTEAMIENTO DEL CASO

De la revisión del escrito recursal del actor se advierte que surge como único agravio el señalamiento de:

Que el acto impugnado transgrede los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas que radican en Baja California, a fin de que participen y representen en la política a los órganos del Estado, de conformidad con los artículos 2, en relación con el 1 y 35, fracción II de la Constitución federal; 2 y 3 del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; 7, Apartado A, 8, fracción IV, inciso c) de la Constitución local, así como 9 y 12 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California y lo soporta al amparo, entre otras cosas, de dogmatizar que la autoridad responsable:

- Optó por mantener un sistema de registro de candidaturas, en el que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran en desventajas, cuando era obligación de la

⁹ Obrante a foja 125 del expediente RI-24/2018 y su acumulado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

misma implementar acciones afirmativas que busquen la igualdad sustantiva propia de los sistemas democráticos.

- Se basó en que en el Estado no se alcanza la representatividad de población indígena necesaria, al aducir el criterio porcentual necesario para la implementación de medidas, es decir, que un municipio o distrito tenga más del cuarenta por ciento -40%- de población indígena.

A lo que expresa el recurrente que tales razonamientos carecen de fundamento legal, toda vez que el criterio porcentual de población indígena respecto de la población no indígena, que tomó en cuenta la autoridad responsable, a su juicio no es un requisito para la procedencia de las medidas compensatorias solicitadas, pues considera que en todo caso es un aspecto más que debe tomarse en cuenta y que sirve para justificar la implementación de las medidas, más no es el único.

Además sostiene que las acciones afirmativas en materia político electoral, tienen como finalidad compensar la situación de desigualdad en que se encuentra cierto grupo de la población para ejercer derechos fundamentales, lo que no tiene nada que ver con la cantidad de población que sufre dicha desventaja, sino que lo relevante, es que exista discriminación en contra de cierto grupo por tener cierta condición, como lo es ser indígena.

Las medidas compensatorias que solicita el recurrente se implementen en favor de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en Baja California, son las siguientes:

- **Diputaciones:**
 1. **Por el principio de mayoría relativa.** En el distrito electoral local en el que haya mayor cantidad de población indígena, los partidos políticos deberán postular a una persona indígena que cuente con vínculo comunitario.
 2. **Por el principio de representación proporcional.** En la lista de representación proporcional que presente cada partido político, dentro de los tres primeros lugares, deberá haber una candidatura de una persona indígena que cuente con vínculo comunitario.

- **Ayuntamientos:**

- 1. Por el principio de mayoría relativa.** En cada planilla que registre cada partido político, deberá haber, al menos, un candidato a regidor o regidora indígena con vínculo comunitario.
- 2. Por el principio de representación proporcional.** En la lista que se conforme con las planillas que no resultaron ganadoras, para asignar regidores y regidoras de representación proporcional, deberá estar dentro de los primeros dos lugares, un candidato o candidata indígena con vínculo comunitario.

La pretensión del recurrente es que se revoque el acto impugnado y que en plenitud de jurisdicción se ordene a la autoridad responsable emita un nuevo acuerdo en el que tome en cuenta las medidas compensatorias que solicita.

Por tanto, la cuestión a dilucidar se centra en analizar:

- A)** Si se violentaron los derechos de representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas de Baja California.
- B)** Si los pueblos y comunidades indígenas de Baja California se encuentran en situación de desigualdad frente al sistema de registro de candidaturas.
- C)** Si carece de fundamento legal el razonamiento toral del sentido de la resolución impugnada, al sustentarse en el criterio de la exigencia de más del cuarenta por ciento de población indígena necesario para la implantación de medidas compensatorias.

Cuestionamientos que serán analizados a la luz de las Jurisprudencias **2/98¹⁰** y **4/99¹¹**, emitidas por la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER**

¹⁰ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, año 1998, páginas 11 y 12.

¹¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 3, año 2000, página 17.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

PARTE DEL ESCRITO INICIAL” y “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

Para el estudio de fondo de la cuestión planteada, por razón de método este órgano jurisdiccional abordará los motivos de disenso del recurrente de manera conjunta, sin que ello genere agravio alguno al actor, como lo ha sostenido la Sala Superior en el criterio de **Jurisprudencia 4/2000¹²**, de rubro **“AGRAVIOS SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO. NO CAUSA LESIÓN”** que señala que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser examinados en su conjunto o separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno, en el propio orden de su exposición o en orden diverso, esto si tomamos en consideración que con la sistemática utilizada no se lesiona la esfera de derechos de los actores, sino que la esencia radica en la atención de todos y cada uno de los planteamientos sometidos.

4.2 MARCO NORMATIVO

El artículo 2 de la Constitución federal establece que son **comunidades integrantes de un pueblo indígena**, aquellas que formen una unidad, social, económica y cultural, **asentadas en un territorio** y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas**, las que deberán **tomar en cuenta**, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de **asentamiento físico**.

¹² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6.

En el apartado A de dicho artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía.

El último párrafo del artículo invocado señala que sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

El artículo 35 de la Constitución federal determina los derechos políticos que tienen todos los ciudadanos mexicanos a votar, ser votado, asociarse y afiliarse, entre otros.

El Convenio número 169¹³ de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece en su artículo 8, que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberá tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

De igual forma, señala que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹⁴ menciona en su artículo 3, que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo 4, establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas

¹³ Consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx>

¹⁴ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En el mismo sentido, el artículo 5, refiere que tales pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el caso de Yatama vs Nicaragua¹⁵ que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las instituciones y órganos estatales y **participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos**, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A su vez, la Constitución local en su artículo 7 prevé el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.

En el Apartado A del referido artículo destaca el reconocimiento de los derechos colectivos a los pueblos indígenas autóctonos: **Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.**

Asimismo las comunidades indígenas que pertenezcan a cualquier otro pueblo indígena, que pertenezca a otro Estado de la República y que residan temporal o permanentemente dentro del Estado de Baja California, quedan protegidos por los derechos señalados en la Constitución y la ley respectiva.

Por último, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California en su artículo 2 dispone que tiene como fin 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

¹⁵ Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, párrafo 225.

integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos

El diverso artículo 15 del ordenamiento antes invocado establece que los ayuntamientos a través de los cabildos, promoverán la creación de la Comisión de Asuntos Indígenas, la cual será integrada de conformidad con los reglamentos internos de cada Ayuntamiento, con el propósito de atender los asuntos relativos a los pueblos indígenas residentes dentro de la circunscripción territorial del Municipio.

El artículo 32 de la ley en cita regula que se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Baja California, en el ámbito político, económico, social y cultural, fortaleciendo la soberanía, la democracia y los órdenes de Gobierno, en el marco de la Constitución federal y la local.

4.3 SÍ ESTAN TUTELADOS LOS DERECHOS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN BAJA CALIFORNIA

No le asiste la razón al recurrente cuando afirma que, el acto impugnado carece de fundamento legal, debido a que no es un requisito el criterio porcentual de población indígena para que proceda las medidas compensatorias, por ello considera que le fueron violados los derechos de representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas en Baja California.

En primer término, contrario a lo alegado por el actor, el acto impugnado se encuentra debidamente fundado sustancialmente por el artículo 2 de la Constitución federal, en el que se señala que la federación, entidades federativas y los municipios, deben promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, así como la existencia del **criterio relativo a la búsqueda de conformar distritos con municipios indígenas.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Lo anterior es así, toda vez que el artículo Tercero Transitorio del Decreto de dieciocho de julio de dos mil uno¹⁶, por el que se reformó el referido artículo 2, el cual señala que **para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales** deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, **la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas**, a fin de propiciar su participación política.

Por otra parte, tenemos que la CDI de acuerdo a sus atribuciones, ofrece información actualizada sobre las condiciones de vida y la distribución geográfica de la población, así como **la población indígena de México**, con el propósito de que estos datos sean elementos que contribuyan a la definición, formulación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, acciones y estrategias dirigidas a mejorar sus condiciones de bienestar, así como la **vigencia de derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades**.

Para ello, toma de base los censos y conteos de población y vivienda realizados por el INEGI, con el propósito de contabilizar a la población nacional, actualizar la información sobre sus principales características demográficas y económicas e identificar su distribución en el territorio nacional; cada determinado tiempo.

Cabe destacar que, la CDI para estimar el tamaño y las características de la población indígena distingue a grupos sociales dentro de la población nacional, así como a diferentes grupos etnolingüísticos, en relación a su ubicación geográfica, en este caso entidades federativas y municipios.

Así la CDI¹⁷ apoyada en la Encuesta Intercensal dos mil quince¹⁸, utiliza la **tipología de municipios de acuerdo a la concentración de población indígena** (en hogares indígenas), en las siguientes categorías:

- **Municipios indígenas:** aquellos en donde el 40% o más de su población total es indígena, en esta categoría se hace una distinción entre los municipios con 70% y más de población indígena (tipo A) y

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.

¹⁷ <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

¹⁸ Basada en datos de la población y la vivienda con representatividad nacional, estatal y municipal.

aquéllos en donde el porcentaje de población indígena se ubica entre el 40 y 69.9% (tipo B).

- **Municipios con presencia de población Indígena:** en este grupo se distinguen dos características, los municipios en donde la población indígena **es igual o mayor a 5000 personas**, los cuales se consideran de interés porque cuentan con un volumen importante de la población en términos absolutos (municipios tipo C) y aquéllos en donde reside población que habla alguna lengua con menos de 5000 hablantes (municipio tipo D).
- **Municipios con Población Indígena dispersa:** son aquéllos cuyo volumen de población indígena no cumple cualquiera de los casos anteriores (tipo E).
- **Municipios sin Población Indígena:** aquellos en donde no se identificó población indígena alguna (tipo F).

Bajo esa tesitura, una de las nuevas atribuciones reservadas para el Consejo General del INE como autoridad rectora, fue la relativa a la **definición de la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales**, prevista en la fracción V, Apartado B, inciso a), numeral 2 del artículo 41 Constitucional federal, preservando las entidades federativas, la facultad para determinar el número de Distritos Electorales Locales.

Los tres criterios principales para definir los Distritos Electorales Federales y Locales, derivan del propio texto de la Constitución federal, en el orden de prelación siguiente: equilibrio poblacional, integridad municipal y **población indígena**, conforme a lo previsto en los artículos 53, 115 y 2, los que determinarán en su caso, un **distrito electoral indígena**.

A su vez, los Acuerdos **INE/CG/195/2015**¹⁹ e **INE/CG/59/2017**²⁰, por el que se aprueban los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y la delimitación territorial de los distritos en las entidades federativas previo a sus respectivos procesos electorales locales y, por el que se aprueba la demarcación territorial de los

¹⁹ Se aprobó por el Consejo General del INE el quince de abril de dos mil quince.

²⁰ Se aprobó por el Consejo General del INE el quince de marzo de dos mil diecisiete.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

trecientos distritos electorales federales, uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, respectivamente.

Establecieron **criterios sobre los distritos integrados con municipios de población indígena** de acuerdo a la información provista por la CDI, los cuales se **conformarán cuando cuenten con cuarenta por ciento -40%- o más de población indígena.**

Cabe hacer mención que, el acuerdo **INE/CG/59/2017** se impugnó en su momento ante la Sala Superior, a través de diversos juicios ciudadanos, así como por el recurso de apelación SUP-RAP-126/2017, acumulados al expediente SUP-JDC-159/2017, en los que se determinó confirmar el acuerdo recurrido.

Siguiendo esta línea, conviene traer a cuenta que el acuerdo **INE/CG/508/2017**²¹, por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018, estableció para efectos de diputaciones por el principio de mayoría relativa que los Partidos Políticos Nacionales o Coaliciones, deberán postular, como **acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoadscriben como indígenas en al menos, -12- doce de los -28-veintiocho distritos electorales con población indígena**, de los cuales 50% corresponderán a mujeres y 50% a hombres.

En lo que aquí interesa, los motivos que justificaron la emisión de la **acción afirmativa en materia indígena** fue el siguiente:

“...Así, para determinar ese umbral se considera **que tomar como base un cuarenta por ciento en correspondencia con el porcentaje de población indígena que se utilizó para definir un distrito como indígena en la pasada distritación federal, resulta idóneo como medida para utilizar en el presente proceso electoral.** De ahí que se proponga que los partidos políticos y/o coaliciones postulen, en por lo menos cuarenta por ciento de los

²¹ Se aprobó por el Consejo General del INE el ocho de noviembre de dos mil diecisiete.

veintiocho distritos indígenas del país enumerados en el anexo uno del presente acuerdo, a personas que se auto adscriban como indígenas; es decir, por lo menos doce candidaturas divididas en seis mujeres y seis hombres...”

La referida acción afirmativa se sustentó en el acuerdo **INE/CG/59/2017**, en el que se referenció la existencia de una nueva conformación de -28- veintiocho Distritos Electorales, con -40%-cuarenta por ciento o más de población indígena, **sin que alguno de estos distritos corresponda al Estado de Baja California**, lo que se ve reflejado en el siguiente cuadro:

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales del INE Distritos electorales con 40% de población indígena o más 2017				
#	Clave Entidad	Nombre Entidad	Distrito Aprobado	% Indígena
1	7	CHIAPAS	1	74.19
2	7	CHIAPAS	2	75.31
3	7	CHIAPAS	3	84.24
4	7	CHIAPAS	5	73.68
5	7	CHIAPAS	11	61.13
6	12	GUERRERO	5	75.41
7	12	GUERRERO	6	51.53
8	13	HIDALGO	1	72.34
9	13	HIDALGO	2	40.47
10	20	OAXACA	1	43.11
11	20	OAXACA	2	63.81
12	20	OAXACA	4	60.42
13	20	OAXACA	5	43.17
14	20	OAXACA	6	59.98
15	20	OAXACA	7	58.12
16	20	OAXACA	9	44.85
17	21	PUEBLA	1	40.51
18	21	PUEBLA	2	50.66
19	21	PUEBLA	3	42.93
20	21	PUEBLA	4	46.8
21	23	QUINTANA ROO	2	42.48
22	24	SAN LUÍS POTOSÍ	7	72.57
23	30	VERACRUZ	2	70.7
24	30	VERACRUZ	6	42.97
25	30	VERACRUZ	18	51.9
26	31	YUCATÁN	1	79.04
27	31	YUCATÁN	2	47.3
28	31	YUCATÁN	5	83.72
TOTAL 28 DISTRITOS				

La Sala Superior, resolvió el recurso de apelación SUP-RAP-726-2017, en el sentido de modificar el acuerdo **INE/CG/508/2017** del Consejo General del INE, en favor de las comunidades indígenas al incrementar a -13- trece los Distritos Electorales para la postulación exclusivamente de personas indígenas **en razón del porcentaje**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

poblacional.

Ahora bien, en el caso a estudio, del acuerdo **INE/CG402/2015**,²² por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas caberas distritales y de la información recabada por la Comisión al INEGI, a la Vocalía del Registro Federal de Electores del INE en Baja California, a la CDI y al Consejo Nacional de Población, se puede advertir que los porcentajes de población indígena en los distritos en el Estado, ninguno se conforma con el -40%- cuarenta por ciento o más de población indígena, sino que se encuentran consignados como municipios con presencia de población indígena.

Siendo los Municipios con presencia de población indígena Tijuana - 7.71%-, Ensenada -18.04%- y Mexicali -4.65%-²³, que cumplen con el número mínimo de 5,000 o más indígenas.

En base a lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional concluye que, contrario a lo que alude el recurrente, el acto impugnado está sustentado legalmente, lo que deviene de la base Constitucional, la tipología provista por la CDI y los diversos acuerdos del INE referidos, los que se sustentan en lo que es aquí materia de análisis en el parámetro objetivo²⁴, consistente en tomar como base el -40%- cuarenta por ciento correspondiente con el porcentaje de la población indígena que se utilizó para determinar un distrito como indígena.

Por lo que, contrario a lo que dogmatiza el actor, el acto impugnado no vulnera los derechos de representación y participación política de los pueblos y comunidades indígenas para la elección de los diversos cargos de elección popular para el presente proceso electoral local ordinario 2018-2019 en el Estado, puesto que el mismo se justifica de manera objetiva y razonable.

Luego entonces, resulta errada la afirmación del actor de que el criterio poblacional es un aspecto más que debe tomarse en cuenta y que sirve para justificar la implementación de las medidas

²² El Consejo General del INE aprobó el veinticuatro de junio de dos mil quince.

²³ De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 realizada por el INEGI, son los porcentajes de autoadscripción indígena.

²⁴ Porque consiste en que, son los lugares donde mayor concentración de población indígena existe, por lo menos del 40% de población indígena.

compensatorias.

Tampoco le asiste la razón al actor cuando alude que, los pueblos y comunidades indígenas en el Estado, se encuentran en una situación de desigualdad frente al sistema de registro de candidaturas.

Dado que el sistema normativo no limita a los pueblos y comunidades indígenas para que se postulen a través de la vía de candidaturas independiente o de los partidos políticos, pues cobra relevancia la obligatoriedad que tienen estos entes encargados de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, promover la participación de los indígenas en observancia de las disposiciones constitucionales y convencionales que los protegen.

Como lo ha establecido la Sala Superior en las tesis de rubro: **“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA”**²⁵ y **“PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS”**²⁶.

Criterios que se ven reforzados con lo argumentado y resuelto por la Sala Superior en el **SUP-RAP-71/2016 y Acumulados**, donde consideró que los partidos políticos cuentan con la infraestructura suficiente para promover la participación de personas indígenas en la conformación de la Asamblea mencionada, mediante la inclusión en las listas de candidaturas que registren, de individuos que pertenezcan a comunidades indígenas asentadas en el territorio de la Ciudad de México, por razones particulares, entre las que destaca:

Que los partidos políticos cuentan con padrones numerosos de militantes, que representan porcentajes importantes de la ciudadanía en general y dentro de sus bases de militantes pueden estar representados distintos estratos y grupos de la sociedad, entre ellos, las comunidades e individuos indígenas que habitan en el territorio de influencia de tales institutos políticos.

²⁵ Tesis XLI/2015 de la Sala Superior. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, Página 77 y 78.

²⁶ Tesis LXXVII/2015 de la Sala Superior. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, Página 105 y 106.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Asimismo, cuentan con infraestructura amplia y sofisticada, además de gozar de prerrogativas como el financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación; algunos de los partidos políticos con registro oficial prevén dentro de sus reglas estatutarias, la posibilidad de competir con candidatos internos o con candidatos que **no son parte de su militancia**.

Lo anterior, es acorde con los artículos 39, 40 y 41, en relación con el 2 de la Constitución federal, por la pluriculturalidad como dogma o creencia fundamental de la ideología del pueblo mexicano, plasmada así en el ejercicio de la Soberanía Nacional.

De ahí que, no se colma la desigualdad que alega el recurrente, debido a que existen otros mecanismos para la postulación de personas pertenecientes al sector poblacional indígena para la representación y participación en los órganos del Estado.

Al resultar **infundados** los agravios esgrimidos por el actor, lo conducente es **confirmar** el acto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.- Se **reencauza** el presente medio de impugnación a **recurso de inconformidad**, por lo que deberá hacerse la anotación correspondiente en el libro de gobierno de este Tribunal de Justicia Electoral del Estado.

SEGUNDO.- Se **confirma** el Dictamen Uno, de la Comisión Especial de Igualdad de Género y No Discriminación, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en la Décima Sesión Extraordinaria celebrada el veinte de diciembre del dos mil dieciocho.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **UNANIMIDAD** de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO**

**LEOBARDO LOAIZA
CERVANTES
MAGISTRADO**

**ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**