TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-30/2018

RECURRENTE:
HIPÓLITO ARRIAGA PONTE O HIPÓLITO ARRIAGA POTE, EN SU CARÁCTER DE GOBERNADOR NACIONAL INDÍGENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
XXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:
CECILIA RAZO VELASQUEZ

Mexicali, Baja California, veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que ordena a la autoridad responsable realice las modificaciones que en Derecho proceda, a la normatividad estatal para armonizarla con lo previsto en el artículo 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas.

GLOSARIO

Congreso local y/o Legislatura local y/o responsable:	XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California
Constitución federal/ norma suprema:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Dictamen de las Comisiones Unidas:	Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas; y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con la minuta con Proyecto de Decreto que Reforma la fracción III del Apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos

	político electorales de las mujeres indígenas[1], -Senado de la República de la LXII Legislatura-
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral local:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Ley General de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal Electoral del Estado de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Reforma constitucional. El veintidós de mayo de dos mil quince, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reformó el artículo 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución federal; ordenándose en su artículo segundo transitorio, que las legislaturas de las entidades federativas adecuaran sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del referido Decreto.

1.2. Proceso electoral local. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho[2], dio inició el proceso electoral local 2018-2019, para la elección de Gobernador Constitucional; Diputados al Congreso y munícipes a los Ayuntamientos, todos del Estado de Baja California.

1.3. Presentación de demanda y remisión a la autoridad señalada como responsable. El veintitrés de noviembre, Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote, quien se ostenta como Gobernador Nacional Indígena, presentó en Oficialía de Partes de este Tribunal, “Demanda de Juicio

[1] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/221_DOF_22may15.pdf, link en el que puede ser consultado.
[2] Las fechas que se citan en la presente sentencia corresponden al año dos mil dieciocho, salvo mención expresa en contrario.

para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano", aduciendo omisión por parte de la Legislatura local a lo ordenado en el artículo segundo transitorio antes referido. Al efecto, con copia de la demanda y sus anexos, se ordenó abrir el cuaderno de antecedente identificado como CA-5/2018, y por acuerdo de veintiséis del mismo mes y año, se ordenó remitir los documentos originales al Congreso del Estado, para que realizara el trámite administrativo previsto en los artículos 289 y 291 de la Ley Electoral local.

1.4. **Remisión al Tribunal.** El treinta de noviembre, una vez realizado el trámite correspondiente, el Congreso del Estado remitió a este Tribunal, la demanda y anexos presentados por el actor; y por acuerdo de la misma fecha, se le asignó la clave de identificación MI-30/2018, designando como encargado de la instrucción y substanciación del mismo, al magistrado citado al rubro.

1.5. **Admisión.** El veinte de diciembre se admitió el presente medio de impugnación, así como las pruebas presentadas por las partes, mismas que por su propia y especial naturaleza se tuvieron por desahogas, por lo que se declaró cerrada la instrucción.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del artículo 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 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 se inconforma de una posible omisión legislativa, que a su decir, afecta el derecho político-electoral de votar y ser votado, en su vertiente de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular de

quienes tienen la condición de indígenas, así como para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; omisión que afirma se surte, dado que el Congreso local no ha realizado las adecuaciones ordenadas en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado el veintidós de mayo de dos mil quince, en el *Diario Oficial de la Federación*, por el que se reformó la fracción III, del Apartado A, del artículo 2º de la Constitución federal[3].

Ahora bien, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 281, 282 y 283 de la Ley Electoral local, se tiene que cuando disponen que el Tribunal es competente para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral, en el caso puede entenderse que la Legislatura local actúa con tal carácter, derivado de la omisión de realizar las adecuaciones constitucionales y legales, a que se refiere el actor.

En esa tesitura, para este Tribunal, la omisión que nos ocupa debe considerarse, en una parte, evidentemente de carácter electoral en un sentido amplio, esto es, como de organización de las elecciones, con trascendencia en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado mismo de los comicios, porque la temática a que se refiere el promovente respecto al ejercicio y acceso de los indígenas a cargos públicos, debe formar parte de los procesos electorales locales; igualmente, debe estimarse con carácter electoral, la elección de sus autoridades de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, ya que ello conlleva el ejercicio del derecho político-electoral de votar y ser votado.

Considerando que la Ley Electoral local no prevé expresamente una vía que permita resolver la controversia planteada, ya que el recurrente se duele de actos que se atribuyen al Congreso local, este Tribunal debe implementar el medio idóneo para el conocimiento y resolución del presente asunto.

---

[3] **Segundo.-** Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

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 local, dada la similitud que guarda el asunto en cuestión con los que son susceptibles de ser combatidos a través del mismo, habida cuenta que éste puede interponerse por partidos políticos o ciudadanos para impugnar actos o resoluciones que emanen de autoridades electorales -distintas a los partidos políticos, a que se refiere el recurso de apelación-, y en el caso, tal connotación podría dársele al Congreso local; considerando además, que los actos reclamados tampoco se relacionan con resultados electorales, por lo que no procede su substanciación a través del recurso de revisión.

En esa tesitura, es irrelevante la falta de previsión expresa de medio de impugnación a interponerse cuando un ciudadano alegue violación a derechos político-electorales, distinta a la que emane por 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 de la libertad de expresión, 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 local, se ordena el reencauzamiento del recurso identificado como **MI-30/2018**, a recurso de inconformidad, por lo que se deberá realizar la anotación correspondiente en el libro de gobierno.

3. IMPROCEDENCIA

Del informe circunstanciado, se desprende que la responsable aduce como causal de improcedencia del presente recurso, que no “existe omisión legislativa de carácter absoluto por ende no existe el acto impugnado”.

Como se advierte, lo señalado por el Congreso local versa sobre la cuestión planteada por el recurrente, lo que requiere de un estudio de fondo, de ahí que para este Tribunal no resulta atendible la causal invocada, en virtud que no procede desechar un recurso con base en argumentos que entrañen la valoración relativa al fondo del asunto, pues actuar en sentido contrario implicaría prejuzgar sobre la cuestión medular materia de la controversia, incurriendo en el vicio de petición de principio, que consiste en que se dé por sentado previamente lo que en realidad constituye el punto de debate, haciendo nugatorio el derecho de acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal.

Además de lo anterior, no debe pasar desapercibido que, en términos de los artículos 1º y del citado 17 de la Constitución federal, es obligación del Tribunal garantizar el derecho humano de acceso a un juicio o recurso apto, logrando con ello, que se tienda a favorecer una tutela judicial efectiva, que es, uno de los derechos más importantes de la persona, reconocidos tanto en la Constitución federal como en los instrumentos internacionales; máxime tratándose de comunidades indígenas en que las autoridades jurisdiccionales deben brindar la más amplia garantía y protección de los derechos de acceso a la justicia.

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 local, como se acordó en el respectivo auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del asunto planteado.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

Del escrito de demanda, se advierte que el actor considera que la Legislatura local ha incumplido con la obligación impuesta en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el veintidós de mayo de dos mil quince, por el que se reformó la fracción III, del Apartado A, del artículo 2º de la Constitución federal, en que se ordenó adecuar las constituciones locales y la legislación correspondiente, en un plazo no mayor a ciento ochenta días, a partir de la entrada en vigor del referido Decreto.

En ese sentido, afirma que a la fecha ha vencido el plazo aludido, y que el Congreso del Estado ha incurrido en "omisión legislativa y administrativa" así como en "omisión legislativa y Constitucional" conforme a la reforma realizada el 22 de mayo de 2015", que modificó el artículo 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución federal, por lo siguiente:

I. No ha modificado la Constitución local, en su artículo 7 apartado a) párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, ni la Ley Electoral local, para establecer cómo los indígenas podrán competir para los cargos públicos y de elección popular, .

a) Respecto de la Constitución local, porque el citado artículo 7 no contempla que los indígenas pueden elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

b) Con relación a la Ley Electoral local, para establecer que los indígenas elijan a sus representantes mediante la figura jurídica de usos y costumbres y no mediante partidos políticos ni candidatos independientes; así se tendrán tres figuras: 1. Partidos políticos; 2. Candidatos independientes y 3. Usos y costumbres.

II. No ha creado los lineamientos a los cuales se sujetarán, ni ha realizado la nueva redistritación de los polígonos indígenas para los diputados locales que representarán a la comunidad indígena.

Los agravios que se plantean, se desprenden de la lectura integral de la demanda, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 emitida por la Sala Superior, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**[4]**,** que impone a los órganos resolutores el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

En ese orden de ideas, se procede a dilucidar si se actualiza la omisión señalada por el inconforme y, por tanto, si debe ordenarse al Congreso del Estado legislar en los términos solicitados.

Previo a ello, se establecerá el sentido de la reforma constitucional que nos ocupa.

4.2. Reforma al artículo 2º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de mayo de dos mil quince

En términos del artículo 2º de la Constitución federal, la Nación tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos originarios que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban 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.

Constitucionalmente se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política, cultural y

[4] Las resoluciones, tesis y jurisprudencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son consultables en la página de internet https://portal.te.gob.mx/

aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, entre otros.

Relacionado con lo anterior, el veintidós de mayo de dos mil quince, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reformó la fracción III Apartado A, del artículo constitucional que nos ocupa, para establecer principios de igualdad con perspectiva de género en materia político electoral de mujeres y hombres indígenas de comunidades de origen étnico, a fin de incorporar la garantía de disfrutar y ejercer su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad, en la elección de sus autoridades o representantes, así como de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos; estableciendo que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar esos derechos de los ciudadanos integrantes de las comunidades indígenas, como se estableció en el Dictamen de las Comisiones Unidas.

Así, con la reforma se plasmó en el texto constitucional normas de derechos humanos, de garantías de igualdad y equidad con perspectiva de género, para asegurar que las mujeres y hombres indígenas elijan, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes, y además accedan al ejercicio de cargos públicos de representación popular para el que hayan sido electos.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas, se consideró importante resaltar la igualdad de la mujer y el varón, como lo establece el artículo 4° de la Constitución federal, y que la misma permea en todos los derechos de las personas que se reconocen por nuestra ley fundamental.

Igualmente, se tomó en cuenta lo señalado en el artículo 35 constitucional que establece como derechos de las personas, entre otros: **a)** votar en las elecciones populares; **b)** ser votado para todos los cargos de elección popular; **c)** asociarse en lo individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y **d)** ser nombrado para cualquier empleo o

comisión del servicio público, reuniendo las cualidades que establezca la ley.

Por otra parte, se hizo referencia que en las comunidades indígenas prevalecen prácticas de usos y costumbres contrarias a los principios rectores de igualdad y de derechos humanos fundamentales, así como transgresión de tratados internacionales al coartarse la igualdad respecto de los derechos de mujeres y hombres de comunidades indígenas para acceder a los órganos de gobierno y participar de forma proactiva en las decisiones que favorezcan el desarrollo de sus comunidades.

En suma, una primera parte de la fracción III del artículo 2º de la Constitución federal, tuvo como fin establecer condiciones de igualdad dentro de las propias comunidades o pueblos indígenas, esto es, precisar que en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, se debe garantizar que las mujeres y los hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; y en la segunda parte de dicha fracción, el propósito fue prever el derecho igualitario de las personas indígenas -hombres y mujeres- para acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, previsión que tutela la igualdad en el ejercicio de tales derechos[5].

En ese contexto, la reforma quedó en los términos siguientes:

> **Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.
>
> **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, **garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad**; **así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados**, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales

[5] SCM-JDC-403/2018

> de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

De lo transcrito puede advertirse, que el artículo 2º, fracción III comparte una posición de balance entre los derechos de la identidad cultural y los derechos humanos[6].

Ahora bien, en el artículo segundo transitorio del Decreto que nos ocupa, se estableció que las legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del referido Decreto, que se transcribe:

> **Segundo.-** Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Como se observa, con esta reforma se reconoce y garantiza a nivel constitucional el derecho humano de voto pasivo y activo a los pueblos y comunidades indígenas, en condiciones de igualdad, y se establece un deber a cargo de las autoridades legislativas locales, para que adecuen sus leyes a efecto de hacer posible el ejercicio de ese derecho; deber que es obligatorio en tanto deriva de un mandato del órgano reformador de la Constitución federal.

- **Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis**

Es importante precisar, que posterior a la reforma de dos mil quince, la fracción III antes transcrita, fue modificada en el marco de la reforma política de la Ciudad de México, quedando intocada la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres indígenas ahí prevista, y vigente el artículo segundo transitorio que nos ocupa[7], por lo que

---

[6] Carrasco Daza Constancio, Prólogo, *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*, Roselia Bustillo Marín, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2016.

[7] **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección

se hará el análisis del presente asunto considerando el mandato que dicho transitorio contiene.

4.3. La legislación local no atiende a la reforma al artículo 2º de la Constitución federal, de veintidós de mayo de dos mil quince

Asiste razón al recurrente cuando señala que se actualiza "omisión legislativa y constitucional" porque el Congreso del Estado no ha modificado la Constitución local "conforme a la reforma realizada el 22 de mayo de 2015" al artículo 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución federal, por las razones que se exponen a continuación.

Primeramente, es pertinente recordar que la reforma constitucional que nos ocupa, tiene como propósitos: **a)** Precisar que en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, se debe garantizar que las mujeres y hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, y **b)** Garantizar que los hombres y mujeres indígenas accedan y desempeñen los cargos públicos y de elección popular para los que sean electos, enfatizando que en ningún caso las prácticas comunitarias limiten los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Esto es, la medida adoptada incorporó por una parte, la garantía para que hombres y mujeres indígenas disfruten y ejerzan su derecho al sufragio en el sentido de votar y ser votados en condiciones de igualdad, en la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales; y por otra, estableció como derecho de ambos acceder y desempeñar los cargos públicos de representación popular para los que hayan sido electos o designados.

---

popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados **y la autonomía de la Ciudad de México**. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Lo anterior, como ya se señaló y se reitera, así se advierte a la luz del Dictamen de las Comisiones Unidas, y del propio texto constitucional, como se ilustra a continuación:

Texto constitucional -Diario Oficial de catorce de agosto de dos mil uno-	**Texto constitucional -Diario Oficial de veintitrés de mayo de dos mil quince-**
Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.	**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible. **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, <u>garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad</u>**;** así como a <u>acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados</u>, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. <u>En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.</u>

Relacionado con lo anterior, interesa enfatizar que el constituyente permanente ordenó a las legislaturas de las entidades federativas adecuar sus respectivas constituciones y legislación correspondiente, en un plazo no mayor a **ciento ochenta días** a partir de la entrada en vigor del respectivo Decreto de reforma, vigencia que tuvo lugar el veintitrés de mayo de dos mil quince.

De lo anterior, se tiene que el derecho de los indígenas a votar y ser votado, en términos del artículo 2º. Apartado A, fracción III que nos ocupa, es de base constitucional y configuración legal, lo que significa que para su ejercicio necesariamente requiere de una actividad regulatoria, pues sólo de esa forma se podrán conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman su contenido en cada entidad federativa.

Esto es, la Constitución federal prevé un derecho a favor de los hombres y mujeres que integran comunidades indígenas, dejando su eficacia a las legislaturas locales, que se traduce en que éstas, a través de sus constituciones y leyes estatales, prevean las normas que lo regulen.

En esa tesitura, no queda al arbitrio de los poderes legislativos de los estados decidir si acatan o no la obligación de legislar en la materia, pues no es potestativo su cumplimiento, ya que si omiten pronunciarse al efecto, con su conducta merman la plena eficacia de la Constitución federal, amén que vulnerarían la misma.

Ciertamente, cuando la Constitución federal consagra un derecho o principio de eficacia diferida, cuya realización material está encomendada a su regulación a través de constituciones locales y leyes secundarias, la omisión de emitir las disposiciones aplicables genera vacíos que impiden la concretización, desarrollo y goce de tales disposiciones fundamentales, los cuales producen situaciones fácticas contrarias a lo que el Poder de Reforma ha determinado[8].

De la misma manera, esta situación podría hacer nugatorio el derecho constitucional de que se trate, ya que se estaría subordinando su ejercicio a circunstancias indeterminadas.

Al efecto, Sala Superior ha establecido que la omisión legislativa se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado en el tiempo determinado y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución federal no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos[9].

Sobre las bases expuestas, para este Tribunal se actualiza “omisión legislativa” por parte del Congreso local respecto a la reforma al artículo 2º constitucional de veintidós de mayo de dos mil quince, ya que considerando la fecha en que entró en vigor, es inconcuso que el plazo de ciento ochenta días antes citado, ha trascurrido en

---

[8] Orienta lo anterior, la resolución emitida por Sala Superior en el expediente SUP-REC-588/2018.

[9] Tesis XXIX/2013 de rubro: **OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO O CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**.

exceso, en tanto ha incumplido con el mandato de nuestra norma suprema, toda vez que al momento no ha realizado la adecuación ordenada.

Se afirma lo anterior, dado que ni la Constitución local ni la ley secundaria garantizan que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna, en la elección de sus autoridades o representantes, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como tampoco aseguran en condiciones de igualdad, el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular para los que sean electos o designados.

En efecto, el artículo 7, Apartado A, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, de la Constitución local, si bien establece algunas bases sobre los pueblos y comunidades indígenas, nada señala con relación a la participación igualitaria de hombres y mujeres en los asuntos de su comunidad, y sobre su acceso a los cargos públicos en dichas condiciones, como se advierte de su contenido, cuya parte que interesa se transcribe:

> **ARTÍCULO 7.- …**
>
> APARTADO A. De la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.
>
> 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.

Atento a lo anterior, se advierte que el Congreso estatal no ha armonizado la Constitución local con la federal en los términos del artículo 2º, Apartado A fracción III, materia del presente análisis, pues no basta que en su artículo 7 arriba citado se exprese de manera general que asume "*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*", habida cuenta que con la reforma a este numeral se busca, a nivel local, el establecimiento de normas con perspectiva de género[10] que aseguren condiciones de igualdad sustantiva en ambos sexos -hombres y mujeres indígenas- en el ejercicio de su derecho a votar y ser votados, lo que en la especie no acontece[11].

En efecto, el legislador local pasa por alto que uno de los propósitos de la reforma es fortalecer los mecanismos de protección a los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena y que se han visto excluidos de participar en los procesos electorales; aclarando que no

---

[10] El Programa Interamericano sobre Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género dispone que "La igualdad de género significa que la mujer y el hombre disfrutan de la misma situación y que tienen iguales condiciones para la plena realización de sus derechos humanos y su potencial de contribuir al desarrollo, político, económico, social y cultural y de beneficiarse de los resultados. La igualdad de género es, por lo tanto, la valoración imparcial por parte de la sociedad de las similitudes y diferencias entre el hombre y la mujer y de los diferentes papeles que cada uno juega", instrumento base del Dictamen de las Comisiones Unidas.

[11] La igualdad sustantiva o de hecho, radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a las personas gozar y ejercer tales derechos. Así lo resolvió Sala Superior en el diverso SCM-JDC-403/2018

pretendió modificar el sistema electoral bajo el régimen de usos y costumbres o sistemas normativos internos[12].

Por tanto, si en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma que interesa se establece un mandato expreso con la finalidad de armonizar el marco normativo estatal aplicable a pueblos y comunidades indígenas, y el mismo prevé plazo para su consecución, resulta contrario a Derecho que la legislatura local deje de legislar al respecto.

La omisión señalada se ve reflejada en la ley reglamentaria del artículo 2º de la Constitución federal, denominada Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California[13], ya que si bien en su Título Cuarto regula la autonomía y organización interna de los pueblos indígenas, en cuyos capítulos prevé la libre determinación; los sistemas normativos internos, y la justicia indígena[14], no

---

[12] SCM-JDC-403/2018.

[13] **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.

[14] **Artículo 32.-** 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.
Artículo 33.- Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, el derecho a la libre determinación de su existencia, formas de organización, objetivos y visión de desarrollo.
Artículo 34.- Los derechos que esta ley reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, serán ejercidos directamente por sus autoridades tradicionales, las comunidades y sus integrantes, dentro de los territorios en los cuales se encuentran asentados.
Artículo 35.- Esta Ley reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, nombradas conforme a sus propios usos y costumbres.
Las autoridades tradicionales, quienes ancestralmente han aplicado los usos, costumbres y tradiciones de sus comunidades en la solución de conflictos internos, y sus opiniones serán tomadas en cuenta en los términos de la legislación procesal respectiva para la resolución de las controversias que se sometan a la jurisdicción de los Juzgados.
Artículo 36.- El Estado reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas según el pueblo indígena al que correspondan, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias.
Artículo 37.- El Estado reconoce la validez de las normas internas en los ámbitos de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad; siempre y cuando no se contravenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, Leyes Estatales, ni que vulneren derechos humanos ni de terceros.
Las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia están obligadas a estudiar, investigar y compilar documentalmente los usos y

establece normas de derechos humanos con perspectiva de género, que garanticen la protección no sólo de las mujeres sino también de los hombres indígenas, para ejercer sus derechos de votar y ser votados en un sentido de igualdad, y acceder a los cargos públicos, como lo plantea la Constitución federal.

En esa tesitura, es dable afirmar que en Baja California, no existen previsiones constitucionales ni legales que precisen términos y condiciones sobre los cuales hombres y mujeres integrantes de comunidades indígenas ejercerán el derecho de votar y ser votado en condiciones de igualdad, tanto en sus sistemas normativos internos, como tratándose de derechos político-electorales para ejercer cargos públicos de elección popular; lo cual lesiona en forma directa e inmediata el contenido esencial de ese derecho fundamental e impide jurídicamente de manera efectiva su ejercicio.

Bajo esa línea argumentativa, se considera que con la omisión legislativa apuntada, la responsable incumple las obligaciones que se derivan del artículo 1º constitucional, como son respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por ende, igualmente trastoca lo previsto en los numerales 4º y 35 de la Constitución federal, que reconocen la igualdad ante la ley entre el varón y la mujer y el derecho a votar y ser votado, respectivamente.

Aunado a ello, se viola el principio de certeza en materia electoral, contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución federal que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que

---

costumbres de los pueblos indígenas de la Entidad y promover su aplicación como elementos de prueba en los juicios donde se involucre un indígena.
Artículo 38.- La aplicación de la justicia indígena es alternativa a la jurisdiccional ordinaria; pero los delitos que se persiguen de oficio y las acciones del estado civil de las personas, quedan reservados al fuero de los jueces del orden común.
Artículo 39.- La aplicación de la justicia indígena, será el que cada comunidad estime procedente de acuerdo con sus usos, tradiciones y costumbres; con la sola limitación de que se garanticen a los justiciables, el respeto a sus garantías individuales y derechos humanos, en la forma y términos que prevenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, Leyes Estatales, ni que vulneren derechos humanos ni de terceros.
Cuando las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, causen perjuicio a cualquiera de las partes que se hayan sometido a la justicia indígena, éstas podrán acudir a la jurisdicción ordinaria.

integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.

No es obstáculo para afirmar lo anterior, las diferentes reformas a que se refiere la responsable en su informe circunstanciado[15], pues se reitera, ni en la Constitución local ni en la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado u otro ordenamiento legal estatal, se acoge la reforma constitucional a la que se le constriñó en el multicitado artículo segundo transitorio.

No pasa desapercibido, que el recurrente pretende que el Congreso del Estado realice las modificaciones constitucionales y legales correspondientes, a fin de que la Ley Electoral local establezca la elección de los representantes mediante la figura jurídica de usos y costumbres, y no mediante partidos políticos (partidocracia), ni de candidatos independientes; esto es, que se consideren tres figuras para participar en las contiendas electorales para los cargos públicos de elección popular, como son: **1** Partidos políticos, **2.** Candidatos Independientes y **3.** Candidatos por usos y costumbres en términos de las fracciones III y VI del artículo 2º constitucional y 26 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, debe recordarse que en la reforma que nos ocupa, el legislador local se encuentra en uso de su libre facultad de configuración legal, por lo que corresponderá al Congreso del

[15] **a)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 435 relativo a la iniciativa que crea la ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California; **b)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 503 relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 2 de la Ley de Derechos y Cultura indígena del Estado de Baja California; **c)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 454 relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 21 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California; **d)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 447 relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que reforman diversos artículos de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California a fin de homologar la conceptualización de los derechos humanos; **e)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 238 relativo a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 2 y se adiciona el artículo 2 bis de la Ley de Derechos Cultura Indígena del Estado de Baja California; **f)** Legajo de documentos referente al proceso legislativo que dio origen al Decreto número 17 relativo a la iniciativa del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y **g)** Acta de Sesión ordinaria del tercer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio legal de la H. Legislatura Constitucional del Estado celebrada el día 22 de septiembre de 2016.

Estado determinar, en su caso, la forma y términos en que participarán los miembros de las comunidades indígenas en los procesos electorales.

Igualmente, el inconforme afirma que debe reconocerse el derecho de la Gubernatura Nacional Indígena a registrar candidatos ante la autoridad electoral, a lo que es importante señalar en primer término, que no existe regulación específica en la entidad que contemple tal facultad, pues como ya se señaló, se actualiza una omisión legislativa tratándose del ejercicio del derecho a votar y ser votado de los hombres y mujeres indígenas, y por otro lado, se reitera que en su caso, corresponderá al Congreso local, en uso de su facultad configurativa, establecer las formas y términos de participación que procedan.

Al efecto, es importante precisar que la autoadscripción indígena, no implica necesariamente que el órgano jurisdiccional deba acoger de forma favorable la pretensión del actor, porque para ello se deben valorar los contextos fácticos y normativos, así como las pruebas del asunto que se resuelve, como lo ha determinado Sala Superior en la tesis LIV/2015, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN**.

4.4. Prohibición de realizar modificaciones legales fundamentales durante los procesos electorales

Si bien, como se analizó párrafos anteriores, la legislatura local ha incurrido en “omisión legislativa” dado que a la fecha no ha armonizado la Constitución local y la ley secundaria respectiva con la Constitución federal, en materia de derechos político electorales de hombres y mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, debe considerarse lo señalado por la propia responsable en su informe circunstanciado, en el sentido que en el presente proceso electoral local 2018-2019, que dio inicio el nueve de septiembre, no podrá haber modificaciones legales fundamentales en materia electoral,

atento a lo señalado en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, que dispone:

> Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En esa tesitura, no podrán modificarse normas legales para regular el acceso y desempeño de los hombres y mujeres indígenas a los cargos públicos de elección popular, derecho que se contiene en la segunda parte de la fracción III en estudio, porque tales modificaciones deben estimarse de carácter fundamental para el proceso electoral local.

Lo anterior, de acuerdo al criterio de la Suprema Corte que establece que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Por tanto, regular en su caso, la participación de comunidades indígenas en los procesos electorales locales debe estimarse de carácter fundamental.

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia 87/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**[16].

[16] Las tesis y jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte, son consultables en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx

Considerar lo contrario trastocaría el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución federal que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores[17].

Es de precisarse, que la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de las formas propias de gobierno interno de los indígenas, contemplada en la primera parte de la fracción III del Apartado A del artículo 2º constitucional, es un supuesto que no incide en el proceso electoral local, por lo que no resulta aplicable al caso lo señalado en el penúltimo párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución federal, lo que implica que las adecuaciones que al efecto procedan se pueden realizar en cualquier tiempo.

4.5. Lineamientos y redistritación

No asiste razón al recurrente cuando señala que el Congreso del Estado incurrió en “omisión legislativa y administrativa” o bien, “omisión legislativa y constitucional” porque no creó dentro del ya citado plazo de ciento ochenta días, los lineamientos a los cuales se sujetarán los indígenas para competir en los cargos públicos y de elección popular, ni realizó en el mismo, una nueva redistritación de los polígonos indígenas para los diputados locales que representarán a esa comunidad, dado que tales atribuciones no competen al Congreso local, como se analiza.

[17] Jurisprudencia 98/2006 emitida por la Suprema Corte, de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INCIADO**.

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el diez de febrero de dos mil catorce, se modificó entre otros, el artículo 41 que crea al INE[18], como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordena la ley; siendo principios rectores de la función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El INE es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño, para lo cual cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, siendo su órgano superior de dirección, el Consejo General.

En términos de dicha reforma, la Constitución federal establece la distribución de funciones entre el INE y los organismos públicos locales, órganos estos últimos que en las entidades federativas se encargan de las elecciones locales; correspondiendo al primero, para los procesos electorales federales y locales, entre otras funciones: **a)** la capacitación electoral; **b)** la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales, y **c)** las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales[19]. Facultades que se acogen en la Ley General de Instituciones -aplicable tanto para procesos electorales federales y locales-, en su artículo 32.

Particularmente, respecto a la facultad para emitir reglamentos; lineamientos y acuerdos, se otorga al Consejo General del INE, las atribuciones siguientes[20]:

---

[18] Con lo que desaparece el Instituto Federal Electoral, creado con motivo de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de 1990.
[19] Artículo 41, fracción V, Apartado B.
[20] Artículo 44, párrafo 1, incisos l), gg), hh) y jj), de la Ley General de Instituciones.

a) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva del Consejo General hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en trescientos distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;

b) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución federal;

c) Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población;

d) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en la Ley o en otra legislación aplicable.

De lo anterior se advierte, que dicho órgano administrativo cuenta ampliamente con facultades rectoras y reglamentarias en materia de elecciones federales y locales, a fin de homologar reglas y procedimientos en las funciones sustantivas de las autoridades electorales locales encargadas de las elecciones estatales, para colocarse dentro de un mismo marco normativo.

De esta manera, el INE emite de forma ordinaria lineamientos, criterios y reglas para guiar a los organismos públicos locales en el cumplimiento adecuado de sus funciones[21], y con ello lograr una homologación normativa.

Llama la atención que la atribución del INE para emitir lineamientos, no escapa al conocimiento del actor, pues así lo manifiesta en su escrito de demanda, por ejemplo cuando señala:

[21] https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo3-Rivera.pdf

> …la creación de lineamientos es una función propia del Instituto Nacional Electoral a través del Consejero General, en términos del artículo 44, numeral l), inciso gg), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de aprobar y expedir reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

Sin embargo, de manera inexacta pretende atribuirle la obligación de "realizar las modificaciones a las Leyes electorales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas conforme a sus usos y costumbres", e igualmente de forma errónea, considera que el INE y los Organismo Públicos Locales deben "realizar las adecuaciones a la Constitución Local como leyes secundarias", por lo que estima incurren en omisiones legislativas y administrativas[22], pasando por alto que la tarea de crear y modificar leyes es competencia de los poderes legislativos.

Por otra parte, se observa que por disposición constitucional corresponde al INE realizar y aprobar la división territorial de los distritos no solo en el ámbito federal sino también a nivel local. Así se acoge en el artículo 32 de la Ley General de Instituciones que de manera particular establece en el párrafo 1, inciso a), fracción II, la atribución de la geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

Lo anterior, se corrobora con el acuerdo general emitido por el INE, con clave de identificación INE/CG402/2015[23], que puntualiza, en breve, lo siguiente:

a) El artículo 54, párrafo 1, inciso h), dispone que es atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral local, municipio y sección electoral.

b) El numeral 147, párrafos 2, 3 y 4, establece que la sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales

[22] Fojas 32 y 33 del expediente principal.
[23] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de agosto de dos mil quince.

uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores. Cada sección tendrá como mínimo cien electores y como máximo tres mil. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales, en los términos del artículo 53 de la Constitución federal.

c) El artículo 158, párrafo 2, dispone que la Comisión Nacional de Vigilancia conocerá y podrá emitir opiniones respecto de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial.

d) Los párrafos 1 y 2 del artículo 214 señalan que la demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el INE con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por este Consejo General, además ordenará a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios conducentes y aprobará los criterios generales.

Acuerdo general que se estima un instrumento que deberá considerar la legislatura local al momento de realizar la armonización de la Constitución local y normatividad interna, con el artículo 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución federal, dado que, en él se realizan estudios relacionados con la población indígena.

Ahora bien, debe puntualizarse que la distritación, en su caso, se aprueba antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse, tal y como lo sostuvo Sala Superior, al resolver que la delimitación de la geografía electoral y su modificación, se realizarán en actos fuera del proceso, en razón que dicha actividad no solo está excluida en la regulación de la etapa de "preparación de la elección", sino que además implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, mismas que no podrían cumplirse en el pleno desarrollo de un proceso electoral local, como se puede advertir de la Jurisprudencia 52/2013, de rubro: **REDISTRITACIÓN. DEBE REALIZARSE ENTRE DOS PROCESOS ELECTORALES ORDINARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**.

Por otra parte, se comenta que el recurrente realiza afirmaciones sobre elecciones de representantes indígenas ante los ayuntamientos sin expresar la relación que guardan con lo dispuesto en la fracción III del artículo 2º constitucional en análisis, por lo que esos argumentos son inatendibles ante lo vago e impreciso que resultan.

Con base en las consideraciones expuestas, se reitera lo **infundado** de los agravios vertidos por el recurrente respecto a la obligación del Congreso local de crear lineamientos para participar en procesos electorales y realizar una nueva redistritación.

4.6. Efectos

Con base en los razonamientos expuestos, lo procedente es que el Congreso del Estado de Baja California, acorde a su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, realice las adecuaciones que en Derecho procedan, a la Constitución local y la legislación interna, por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, en términos del artículo 2°, Apartado A, fracción III, de la Constitución federal.

Para lo anterior deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, que la Constitución local y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado, reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas autóctonos siguientes: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

En ese contexto, deberá atenderse a las particularidades de esos pueblos y comunidades como son: sus sistemas normativos internos; usos y costumbres; consultarlos, y realizar los estudios técnicos y de campo que se requieran, con el auxilio de las autoridades que correspondan[24].

[24] Como pueden ser: el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Consejo Estatal de

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se reencauza el presente medio de impugnación a recurso de inconformidad, por lo que deberán hacerse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este Tribunal de Justicia Electoral del Estado.

SEGUNDO. Se ordena a la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, para que atendiendo a las previsiones señaladas en la presente sentencia, realice las adecuaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y demás normatividad interna, que en Derecho proceda.

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

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

ALMA JESÚS MANRÍQUEZ CASTRO
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

Población, autoridades señaladas en el artículo 2 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado.