TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-30/2018 INC-2

INCIDENTISTAS:
CRISTINA SOLANO DÍAZ, LOURDES RAMÍREZ MARTÍNEZ, ESTHER RAMÍREZ GONZÁLEZ, YANIRA GODOY OSBEN Y THIKIVA KIMI MARIANO GARCÍA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
JUAN PABLO HERNÁNDEZ DE ANDA

Mexicali, Baja California, veintiuno de septiembre de dos mil veintidós.

ACUERDO PLENARIO para acordar que el escrito presentado por las incidentistas en contra del supuesto incumplimiento a la sentencia interlocutoria dictada por este Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

GLOSARIO

Autoridad responsable/ Congreso del Estado/ Legislatura Local:	Congreso del Estado de Baja California
Comisiones Unidas:	Comisiones Unidas de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas y Bienestar Social de la XXIV Legislatura Constitucional 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
Incidentistas:	Cristina Solano Díaz, Lourdes Ramírez Martínez, Esther Ramírez González, Yanira Godoy Osben y Thikiva Kimi Mariano García
Instituto Electoral:	Instituto Electoral del Estado de Baja California

Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
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. Presentación de demanda y remisión a la autoridad señalada como responsable. El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, 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 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 local, para que realizara el trámite administrativo previsto en los artículos 289 y 291 de la Ley Electoral.

1.3. Resolución. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, el Tribunal dictó sentencia dentro del expediente RI-30/2018, en la que resolvió ordenar a la Legislatura local, para que, atendiendo a las previsiones señaladas en la misma, realizara las adecuaciones a la Constitución local y demás normatividad interna, que en Derecho procediera, señalando como efectos de la misma, los siguientes:

> **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.

1.4. Incidente. El siete de agosto de dos mil veinte, Cristina Solano Díaz, Anayeli Bautista Tenorio, Ramón Guzmán Rojas, Selvio Ibáñez Guzmán, Saúl Ramírez Sánchez, Lourdes Ramírez Martínez y Esther Ramírez González, ostentándose como indígenas “mixtecos” y la última en mención como “triqui”, promovieron “Incidente de Inejecución de Sentencia”, respecto de la resolución emitida en el recurso de inconformidad cuyo número de expediente se cita al rubro; y por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó formar cuaderno accesorio identificándolo con la clave del presente expediente y el subfijo INC., y turnarlo al Magistrado citado al rubro, a fin de determinar lo que en Derecho proceda.

1.5. Sentencia interlocutoria. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, este órgano jurisdiccional dictó sentencia interlocutoria en la que resolvió que la autoridad responsable incurrió en *cumplimiento defectuoso* a lo ordenado por este Tribunal, para los efectos siguientes:

> **7. EFECTOS**
>
> **7.1. Congreso del Estado**
>
> Se **vincula** al Congreso del Estado para la debida observancia de la sentencia emitida en el expediente RI-30/2018, en la inteligencia que la legislación que corresponda deberá emitirse, a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021[16].
>
> El desarrollo de la **consulta** respectiva a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en la Entidad -tanto originarios como procedentes de otras regiones-, deberá iniciarse a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente resolución, tomando en cuenta las indicaciones y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal, emitidas con motivo de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19.

7.2. Consejo General del Instituto Electoral

Tomando en cuenta que el proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año en curso, lo procedente es que el Consejo General Electoral del Instituto Electoral:

Bajo su más estricta responsabilidad deberá aplicar de forma directa o emitiendo lineamientos o reglamentos, las previsiones que contengan reglas o principios generales relativos a la autodeterminación así como el principio de igualdad sustantiva y no discriminación entre el hombre y la mujer de las comunidades indígenas que serán aplicables para el proceso electoral 2020-2021.

La implementación de lineamientos, o su adecuación, según corresponda, se realizará mediante la implementación de acciones afirmativas -o acciones especiales de carácter temporal- que se requieran, a partir de lo siguiente:

Las acciones de referencia constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado[17].

Dichas acciones, encuentran su razón de ser, en los elementos fundamentales siguientes: a) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades. b) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos, y c) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, en la inteligencia de que la elección de una acción dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr[18].

Con apoyo en lo anterior, la acción afirmativa ordenada al Consejo General del Instituto Electoral, se hará tomando en consideración la reforma constitucional publicada en el Periódico Oficial del Estado, el dos de septiembre, con relación a lo dispuesto en el numeral 2º, Apartado A, fracción III de la Constitución federal, en que se dispone la **igualdad sustantiva** entre hombres y mujeres indígenas para el ejercicio de sus derechos de votar y ser votado, toda vez que el Congreso local fue omiso en legislar de manera plena sobre ese punto; ello, a fin de garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental en torno al principio de autodeterminación, así como al principio de igualdad sustantiva y no discriminación entre el hombre y la mujer de las comunidades indígenas.

Al efecto, se debe destacar que, la acción afirmativa que se está ordenando a la Instituto Electoral, respecto de la emisión de Lineamientos no implica una sustitución de la función legislativa que es propia del Congreso del Estado, sino que se trata de una medida de carácter temporal, a fin de hacer efectivos los mencionados derechos de autodeterminación así como el principio de igualdad

> sustantiva y no discriminación entre el hombre y la mujer de las comunidades indígenas[19].
>
> Por todo lo anterior, las autoridades señaladas deberán informar de las medidas que implementen para dar cumplimiento a la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, para lo cual deberán remitir copia certificada de las constancias atinentes.
>
> Asimismo, y toda vez que con la presente sentencia se vincula, tanto al Congreso del Estado como al Consejo General Electoral del Instituto Electoral, se les previene que en caso de incumplimiento de la misma, se les podrá aplicar la medida de apremio que conforme a Derecho se considere más eficaz para su cumplimiento, en términos del artículo 335 de la Ley Electoral.
> […]

1.6. Conclusión del Proceso Electoral[1]. El uno de octubre de dos mil veintiuno, en la sexagésima segunda sesión extraordinaria, el Presidente del Consejo General Electoral del Instituto Electoral, realizó la declaratoria formal de conclusión del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

1.7. Segundo incidente. El veintiséis de agosto de dos mil veintidós, Cristina Solano Díaz, Lourdes Ramírez Martínez, Thikiva Kimi Mariano García, y Esther Ramírez González, y Yanira Godoy Osben, ostentándose como indígenas Ñuu savi, Triqui y Cucapah, respectivamente, promovieron “Incidente de Inejecución de Sentencia”, respecto de la resolución emitida en el recurso de inconformidad cuyo número de expediente se cita al rubro; y por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó formar cuaderno accesorio identificándolo con la clave del presente expediente con el subfijo INC-2, y turnarlo al Magistrado citado al rubro, a fin de determinar lo que en Derecho proceda.

1.8. Vista a las partes. El treinta de agosto de dos mil veintidós, el Magistrado Ponente dio vista a las partes para que manifestaran lo que a su derecho convengan del escrito interpuesto por las incidentistas señaladas en el antecedente inmediato anterior.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal es competente para conocer y resolver el presente Incidente de Inejecución de Sentencia, ya que al haberse surtido la competencia legal para el conocimiento del correspondiente recurso

[1] Consultable en: https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2021/ext/actas/acta62extracge.pdf

de inconformidad, dicha competencia también se actualiza para el conocimiento de la ejecución de la resolución que fue dictada en ese medio de impugnación electoral.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 5, Apartado E, y 68 de la Constitución local; 2, fracción I, inciso c), de la Ley del Tribunal; 281 y 283 de la Ley Electoral; 61, 61 Bis y 62 del Reglamento Interior.

Además, sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia identificable con el número 24/2001, sustentada por Sala Superior, de rubro: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES**[2].

3. ACTUACIÓN COLEGIADA

La materia del presente acuerdo corresponde al conocimiento del Pleno de este Tribunal mediante actuación colegiada y plenaria, dado que se trata de una determinación que implica una modificación importante en el curso del procedimiento que se sigue regularmente; lo anterior conforme a lo dispuesto por la Sala Superior en la Jurisprudencia 11/99 de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR**, en aplicación supletoria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8 de la Ley Electoral.

Lo anterior debido a que, en el caso, se trata de determinar el cauce legal que debe darse al escrito de incidente de inejecución de sentencia interpuesto por las incidentistas, tomando en consideración los hechos narrados, los argumentos jurídicos expresados y la intención de las solicitantes, conforme al texto del ocurso.

[2] Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en https://www.te.gob.mx/

En este orden de ideas, lo que al efecto se determine no constituye un acuerdo de mero trámite, razón por la cual se debe estar a la regla mencionada en la citada Jurisprudencia.

4. CONSIDERACIÓN ESPECIAL

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación derivado de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19, aprobado por el Pleno el trece de abril, la sesión pública para la resolución de este asunto, se lleva a cabo de manera excepcional a través de medios electrónicos.

Lo anterior, a fin de salvaguardar el derecho a la protección de la salud de los servidores públicos del Tribunal y de las personas que acuden a sus instalaciones, en atención a las múltiples recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades conferidas a los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal, en términos del artículo 6, fracción XV, en relación con el 14, fracción XX, de la Ley del Tribunal; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

5. IMPROCEDENCIA DE LA VÍA INCIDENTAL

La parte incidentista básicamente señaló cuando interpuso el incidente que, la autoridad responsable continúa sin acatar con lo ordenado por este Tribunal, esto, porque está próximo el término que le concedió para que realizara las adecuaciones normativas - *a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021*-.

Indicando que al tratarse de una regulación que puede generar afectaciones a la esfera de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, deberá consultarlos de manera previa, libre, informada y culturalmente adecuada, resultando razonablemente imposible que la responsable cumpla con el multicitado fallo en sus términos.

De modo que, la pretensión principal de las incidentistas es que se emita una resolución para evaluar el cumplimiento de la sentencia dictada por este Tribunal.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que resulta **improcedente** abrir el incidente, conforme a lo dispuesto por los artículos 61 y 61 BIS del Reglamento Interior del Tribunal[3], por lo siguiente.

Al Congreso del Estado se le concedió plazo para que, a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021,[16] realizara las adecuaciones que en Derecho procedan a la Constitución local y a 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.

Ahora bien, la conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021, fue el uno de octubre de dos mil veintiuno, pues el Presidente del Consejo General Electoral del Instituto Electoral, en la sexagésima segunda sesión extraordinaria realizó la declaratoria formal de su conclusión, por lo que el Congreso del Estado, tiene hasta **el treinta de septiembre de este año, para dar cabal cumplimiento a la misma**.

En mérito de lo expuesto y toda vez que de conformidad a que el Congreso del Estado se encuentra dentro del plazo para cumplir con la sentencia interlocutoria, no es posible que este Tribunal se

---

[3] Artículo 61. Las sentencias del Pleno del Tribunal deben cumplirse dentro del plazo señalado en las mismas. Será competencia de dicho órgano jurisdiccional, por conducto de su Presidencia y con la colaboración de la o el Magistrado que fue ponente, vigilar que las resoluciones y sentencias se cumplan en tiempo y forma.
Artículo 61 BIS. Transcurrido el plazo otorgado en la sentencia para su cumplimiento, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte interesada, abrirá el Incidente de Inejecución o de Ejecución de Sentencia para revisar la falta de cumplimiento o el cumplimiento defectuoso, según sea el caso, vinculando a quien corresponda a su debida observancia; aplicando de ser necesario, los medios de apremio o correcciones disciplinarias que procedan en términos de la Ley Electoral y de este Reglamento.
El escrito de solicitud de apertura del Incidente de Ejecución o de Inejecución se deberá presentar dentro de los tres días siguientes al vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia, y a falta de éste, a partir de la notificación de la sentencia.
La resolución que recaiga al incidente no modificará lo resuelto en el fondo del asunto. Las partes no podrán hacer nuevas alegaciones.

pronuncie previamente al hecho de si está o no cumplida su propia determinación.

Sustenta lo expuesto la tesis LIV/2002, de la Sala Superior, de rubro: "**EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO PROCESAL SON APLICABLES EN MATERIA ELECTORAL A LOS SUPUESTOS EN QUE LA CONDENA CONSISTE EN OBLIGACIONES DE HACER".** Criterio del cual, en lo que al caso interesa, se desprende que: **a)** El juzgador debe señalar un plazo prudente para el cumplimiento de las sentencias, en atención a las circunstancias del hecho y de las personas y, **b)** Transcurrido el plazo otorgado, puede sostenerse que existe incumplimiento, cuando no se han llevado a cabo las obligaciones impuestas en la ejecutoria respectiva.

Por tanto, si al momento en que se dicta el presente acuerdo se encuentra transcurriendo el plazo de un año a partir de la conclusión del pasado proceso electoral local ordinario –*hasta el treinta de septiembre de dos mil veintidós*- otorgado para acatar lo decidido en la sentencia interlocutoria[4] dictada por este Tribunal, no es factible emitir pronunciamiento alguno sobre su posible incumplimiento, pues ello, en su caso, tendrá verificativo una vez fenecido el plazo otorgado al Congreso del Estado, para dar cumplimiento a la ejecutoria respectiva.

En virtud de lo anterior, no es el momento procesal oportuno para determinar si el Congreso del Estado cumplió o no con la resolución de este órgano jurisdiccional.

Este Tribunal, por excepción, actuó e indicó en el recurso de inconformidad del que deriva el incidente que nos ocupa, las razones por las cuales existió un cumplimiento defectuoso, por lo que corresponde ahora al Congreso del Estado, cumplir con lo ordenado en el plazo fijado para ello.

En el entendido de que, una vez que suceda tal situación y, en su caso, se informe a este Tribunal de las medidas que hubieren

[4] Dictada el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

implementado para dar cumplimiento, las incidentistas, si es su deseo, estarán en condiciones de señalar lo que a su derecho convenga.

Además que, de oficio, este órgano jurisdiccional supervisará que dicho cumplimiento se hubiere efectuado de conformidad a lo ordenado, razón por la que al ser el cumplimiento de las sentencias de este Tribunal una cuestión de orden público, se apercibió en el incidente de mérito en el sentido de que, si dicho Congreso continua en omisión o realiza acciones evasivas al cumplimiento de la sentencia, se le impondrán, las medidas de apremio que en derecho correspondan en términos del artículo 335 de la Ley Electoral, en consecuencia de su conducta contumaz.

Sustenta lo anterior, *mutatis mutandis,* lo resuelto por la Suprema Corte: 1a. CIX/2015 (10a.) de rubro: "***SENTENCIAS DE AMPARO. PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU CUMPLIMIENTO, EL ÓRGANO QUE EMITIÓ LA MISMA DEBERÁ ANALIZAR LA SECUELA PROCESAL, ASÍ COMO LAS SENTENCIAS DE AMPARO DICTADAS PREVIAMENTE DURANTE LA MISMA***[5]", en el sentido de que, la secuela procesal consiste en el conjunto de actuaciones de la autoridad y de las partes involucradas, las cuales son necesarias para determinar si una sentencia está cumplida o no, cuestión que no puede desvincularse de anteriores resoluciones, como acontece en la especie.

6. DECISIÓN

Debe concluirse que para estar en condiciones de determinar si la sentencia se cumplió bajo los principios de exhaustividad y

[5] A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte, la secuela procesal consiste en el conjunto de actuaciones de la autoridad y de las partes involucradas, a partir de las cuales se advierte el relato de cómo se ha resuelto determinada disputa jurídica, por lo que puede estar integrada por diversas sentencias de concesión de amparo, en especial si se toman en consideración los efectos tan variados que las mismas pueden contener. Por tanto**, para analizar el cumplimiento de una sentencia de amparo, no resulta posible desvincular la misma de aquellas sentencias que se hubiesen dictado con anterioridad dentro de la misma secuela procesal**, pues precisamente dicha dinámica procedimental fue la que desembocó en la emisión de la sentencia sometida a estudio. Por tanto, a pesar de que los órganos al haber dictado una concesión de amparo se encuentran obligados a analizar si ésta ha sido cumplimentada por la autoridad responsable, lo cierto es que ello no puede conducir al extremo de no analizar qué se resolvió previamente en la secuela procesal, pues las sentencias dictadas con anterioridad pueden arrojar datos pertinentes y necesarios para comprender a cabalidad lo resuelto en dicha concesión de amparo. (Resaltado propio)

congruencia, es menester esperar el vencimiento del plazo concedido para que el Congreso del Estado realice las obligaciones impuestas, sin que ello implique la vulneración de los derechos político–electorales de las incidentistas; por lo que no ha lugar a dar trámite al incidente que pretenden hacer valer ni darle cauce legal distinto.

Por lo antes expuesto y fundado, se

ACUERDA

ÚNICO. No ha lugar al inicio del incidente de incumplimiento de sentencia en los términos expuestos en este acuerdo.

NOTIFÍQUESE.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de las Magistraturas que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO PRESIDENTE

CAROLA ANDRADE RAMOS
MAGISTRADA

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA

GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN I, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN RELACIÓN CON EL 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA RI-30/2018 INC-2.

De forma muy respetuosa me aparto de las consideraciones del Acuerdo Plenario aprobado por mayoría, donde se decreta la improcedencia del segundo incidente de inejecución de sentencia del RI-30/2018. Lo anterior, en virtud de las siguientes consideraciones, que serán abordadas a través de dos ejes rectores: **1)** Plazo para el cumplimiento de la sentencia, y **2)** Acceso a la justicia con perspectiva intercultural indígena.

1. **Plazo para el cumplimiento de la sentencia y exigibilidad del mismo**

No escapan de la suscrita, las disposiciones del Reglamento Interior de este Tribunal en sus preceptos 61 y 61 Bis, en específico lo referente a los plazos otorgados en las sentencias para su debido cumplimiento, así como el establecido para la solicitud de apertura de incidente de inejecución. Fundamentación, en la que descansa el Acuerdo Plenario aprobado por la mayoría.

No obstante, considero que tanto la interpretación y aplicación de los artículos mencionados debe hacerse en armonía con lo ordenado en la sentencia primigenia (RI-30/2018) y en la interlocutoria recaída al primer incidente de inejecución, (RI-30/2018-INC) puesto que solo así se estará en posibilidad de determinar que el plazo para la realización de los actos y etapas del proceso legislativo en cumplimiento de la sentencia ha transcurrido y no que permanece vigente, como señala el acuerdo plenario, por lo que el incidente que se presenta sí es procedente desde mi perspectiva.

A efecto de justificar mi postura, se precisan los efectos de la sentencia del primer incidente de inejecución de sentencia *RI-30/2018 INC:*

“7.1. Congreso del Estado

Se vincula al Congreso del Estado para la debida observancia de la sentencia emitida en el expediente RI-30/2018, en la inteligencia que

la legislación que corresponda deberá emitirse, *a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021.*

El desarrollo de la consulta respectiva a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en la Entidad -tanto originarios como procedentes de otras regiones-, ***deberá iniciarse a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente resolución****, tomando en cuenta las indicaciones y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal, emitidas con motivo de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19."*

En tal sentido, la sentencia de marras tomó como referencia para la fijación del plazo de su cumplimiento, el previsto en la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vinculó al legislador local del estado de Guerrero para llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la reforma correspondiente, para lo cual fijó el plazo de un año contado a partir de la finalización del proceso electoral en cuestión, y determinó que la consulta debería realizarse conforme a las etapas y características que fijó en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, y que a saber son las siguientes:

- Consulta previa a la medida legislativa (fase adicional y previa al proceso de creación de leyes);
- Culturalmente adecuada;
- Debe ser informada;
- Llevarse a cabo de buena fe.

Por tal motivo y previendo que la base de la medida legislativa ordenada al Congreso del Estado, lo constituye en esencia, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se dispuso el plazo señalado para la realización de la misma previo a agotar el proceso legislativo, siendo a más tardar dos meses posteriores a la notificación de la resolución del incidente RI-30/2018-INC, notificada en el mes de septiembre de dos mil veinte.

En tal tesitura, los efectos de la sentencia del primer incidente de inejecución de la sentencia RI-30/2018-INC **establecieron dos plazos fatales**, el primero para el cumplimiento total de la sentencia

referente a revertir la omisión legislativa señalada en el recurso primigenio, y el segundo para la realización de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, que debía ocurrir previo a la emisión de reforma. El plazo fijado para la reforma, consistió en un año posterior a la conclusión del proceso electoral 2020-2021; sin embargo, dicho plazo no debe entenderse como a partir del cual se haría exigible el despliegue de actos tendentes al cumplimiento del procedimiento legislativo o que en su caso procedería la revisión de las actuaciones del Congreso del Estado, puesto que al tratarse de un proceso de creación legislativa, **debemos entender la fecha plasmada en la sentencia constituye la etapa final de tal proceso siendo la publicación de la norma en el Periódico Oficial del Estado**, y no de cualquier otra etapa diversa.

En tal intelección, para que la publicación de la reforma pueda ocurrir dentro del año posterior a la conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021, es decir el treinta de septiembre del presente, es requisito indispensable que previo a ello se agotaran todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo, que aquí cobran especial relevancia por la temporalidad y plazos a los que se acotan y que sí constituyen motivo de análisis para ponderar si, en términos del artículo 112 de la Constitución local, la última etapa del proceso legislativo, que constituye la emisión o publicación de la norma es susceptible de ocurrir temporalmente, respetándose los treinta días de anticipación que prevé la Constitución local, para su aprobación final por parte de los Ayuntamientos o su afirmativa ficta.

De ahí que si bien, el plazo para la emisión de la reforma en cuestión esté acotado al treinta de septiembre de dos mil veintidós, como dispone el Acuerdo Plenario, lo cierto es que **esa fecha debe tomarse como punto de partida para retrotraer la temporalidad a las etapas que jurídicamente deben agotarse en el proceso de reforma legislativa y la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas**.

En este sentido, y toda vez que una de las etapas de este específico proceso consistía en la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, misma que fue motivo de pronunciamiento en la sentencia de referencia, y que se acotó al plazo fatal de dos meses después de notificado el fallo, sin que el Congreso del Estado haya comprobado la realización de la misma o actos tendentes a su cumplimiento, en la

respuesta a la vista dada por la Presidencia de este Tribunal, debemos entender que tal acto, al constituir la parte previa al proceso legislativo, es susceptible de revisión por parte de este Tribunal, como parte de los actos de cumplimiento; **máxime cuando dicha actuación quedó constreñida a una temporalidad cierta en los efectos de la sentencia y que a la fecha de presentación del presente incidente, transcurrió en demasía.**

Por todo lo anterior, que desde el punto de vista de la suscrita, hay razones suficientes y justificadas para aperturar el incidente de inejecución de sentencia, ya que para el cumplimiento efectivo de la sentencia, al tratarse de un proceso legislativo, deben analizarse si los plazos establecidos en la constitución local son coincidentes o se encuentran dentro de la fecha última para la publicación de la reforma, que sería el treinta de septiembre del presente, máxime cuando el cumplimiento a la sentencia primigenia RI-30/2018 se ha prolongado en el tiempo y no fue posible implementarse en el proceso electoral pasado, en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas.

Para mayor ilustración, los efectos de la sentencia cuyo incumplimiento se combate, precisaron, además de la consulta, implícitamente la realización de todas las etapas del proceso legislativo dentro de la temporalidad señalada en la normatividad aplicable, dado que asumir lo contrario, llevaría al absurdo de señalar que solo se constriñó al Congreso del Estado a realizar las reformas correspondientes sin observar los plazos del procedimiento legislativo ni la consulta a las comunidades indígenas, o soslayar la omisión en que había incurrido previamente el Congreso del Estado, atentos al mandato de la Constitución Federal, como se muestra en las siguientes tablas:

Ordenamiento de la reforma Constitucional de 2015	**Recurso de Inconformidad RI-30/2018**	**Primer incidente de inejecución RI-30/2018-INC**
Plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor de la reforma del 14 de abril de 2015, publicada el 22 de mayo de 2015 en el DOF. Que se traduce en que el	En la resolución de mérito, se ordenó al Congreso del Estado revertir la omisión legislativa, por lo menos noventa días de anticipación al inicio del	El Tribunal ordenó realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas a más tardar dos meses posteriores a la notificación de la resolución.

plazo para legislar fenecía el mes de noviembre de 2015.	proceso electoral local ordinario 2020-2021; es decir noventa días previos al 6 de diciembre de 2020.	Asimismo, que, la emisión de la reforma debía ocurrir dentro del año posterior a la conclusión del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Plazos para el cumplimiento de los efectos de la sentencia RI-30/2018 INC		**Fecha de notificación**	**Fecha de exigibilidad del efecto**
1) Consulta a pueblos y comunidades indígenas	"A más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente resolución".	30 de septiembre de 2020[6]	29 de noviembre de 2020.
		Fecha de conclusión del proceso 2020-2021.	**Fecha de exigibilidad del efecto (entendida como la publicación de la reforma)**
2) Emisión de la reforma. (Debe entenderse la publicación de la norma en el POE, no obstante que se respeten los tiempos de las etapas concatenadas del proceso legislativo)	"A más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021."	01 de octubre de 2021.	30 de septiembre de 2022.

De ahí que se estime que, toda vez que las y los incidentistas alegan que a la fecha de presentación de la demanda de incidente de inejecución no se les ha llevado acabo la consulta indígena, misma que se estableció para realizarse a más tardar dentro de los dos meses posteriores a la notificación de la sentencia, es decir, antes del 29 de noviembre de 2020, y que constituye la etapa previa de este

[6] Visible a fojas 324 y 338 del expediente RI-30/2018-INC.

proceso legislativo, el cumplimiento cabal de la sentencia se encuentre en riesgo, no obstante que la fecha última para la publicación de la reforma no haya acontecido, puesto que cada efecto y etapa establece tiempos fatales, que acarrean la intervención de este órgano resolutor, en aras de vigilar el cumplimiento de la resolución emitida.

Así, se tiene que si la exigibilidad del efecto ordenado por este Tribunal, previo a agotar el proceso legislativo, consistió en realizar una consulta a los pueblos y comunidades indígenas, acotada a más tardar al 29 de noviembre de 2020, y que dicho plazo ha fenecido en demasía, es inconcuso que se cumplen los requisitos para la revisión del cumplimiento de la sentencia.

Ahora bien, el acuerdo plenario aprobado por mayoría, sostiene que, con base en la tesis 1ª. CIX/2015 (10ª.) de rubro: ***"SENTENCIAS DE AMPARO. PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU CUMPLIMIENTO, EL ÓRGANO QUE EMITIÓ LA MISMA DEBERÁANALIZAR LA SECUELA PROCESAL, ASÍ COMO LAS SENTENCIAS DE AMPARO DICTADAS PREVIAMENTE DURANTE LA MISMA".***

Criterio que establece que, para analizar el cumplimiento de una sentencia de amparo, no resulta posible desvincular la misma de aquellas sentencias que se hubiesen dictado con anterioridad dentro de la misma secuela procesal, pues dicha dinámica fue la que desembocó en la emisión de la sentencia sometida a estudio. Por ende, el juzgador debe analizar las sentencias dictadas con anterioridad dado que pueden arrojar datos pertinentes y necesarios para comprender a cabalidad lo resuelto.

En virtud del criterio anterior utilizado en la resolución, la suscrita estima que el estudio de la procedencia del incidente de inejecución de sentencia, debió advertir que la sentencia cuyo incumplimiento se reclama deriva de otra que, por mandato constitucional constriñó al legislador local a reformar la constitución y legislación interna en **un plazo de 180 días posteriores** a la entrada en vigor de la reforma a la Constitución Federal del 14 de abril de 2015.

Luego, que al resolverse la omisión legislativa a cargo del Congreso del Estado en el RI--30/2018 y la imposibilidad jurídica para realizar las respectivas reformas electorales, dadas las disposiciones del artículo 105 de la Constitución Federal, al ponerse en riesgo los

principios de la contienda electoral, el Tribunal ordenó que tales modificaciones a los textos normativos, se realizaran por lo menos con noventa días de anticipación al proceso electoral local ordinario 2020-2021.

No obstante, al decretarse el cumplimiento defectuoso de la sentencia en septiembre de dos mil veinte dentro del RI-30/2018-INC, el Tribunal de nueva cuenta estableció una temporalidad suficiente para que se realizaran implícitamente las etapas del proceso legislativo de reforma y se publicara la misma a más tardar un año posterior a la conclusión del proceso electoral 2020-2021, es decir al treinta de septiembre del presente.

Debe señalarse que, la base de la omisión legislativa y el posterior cumplimiento defectuoso lo constituyó la **falta de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas** de conformidad a las características de la acción de inconstitucionalidad 136/2020; por lo que el Acuerdo Plenario debió considerar, primordialmente que el efecto de la realización de la consulta a las comunidades indígenas acotada a la temporalidad de dos meses posteriores a la notificación del fallo, es lo que constituye la base del agravio del incumplimiento de sentencia y dicho plazo ha fenecido en demasía, sin que el Congreso del Estado remitiera información atinente a que se llevó a cabo o que se encontraba en vías de cumplimiento, pese a la vista otorgada.

Por las consideraciones anteriores, estimo que, dada la situación *sui generis* de la sentencia cuyo cumplimiento se somete a consideración, dispone de una fecha última para que queden finalizados todos los actos tendentes al cumplimiento, la misma no debe entenderse, en este caso en particular, como el momento pertinente para la revisión de actuaciones en cumplimiento de la resolución, dado que la obligación de hacer, consiste en un conjunto de actos concatenados acotados cada uno de ellos a una temporalidad específica, como parte del proceso legislativo y la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y por tanto pueden ser revisado previo a la fecha última para publicación de la norma, en aras de que la determinación del Tribunal sea cumplida a cabalidad y no se convierta en una ficción jurídica que retrase el acceso efectivo a la justicia de los incidentistas.

En consonancia con lo anterior, si bien, hay una fecha última para la emisión de la reforma, la misma se estableció para tomar en

consideración la temporalidad acotada a cada etapa del proceso legislativo, para que, al concluirse, la publicación de la reforma pudiera en su caso realizarse a más tardar en la fecha establecida en la sentencia. De ahí que estime que era procedente el incidente de inejecución de sentencia, dada la fecha en que se resuelve dónde nos encontramos a diez días de que fenezca el plazo para la publicación de la norma.

2) Acceso a la justicia con perspectiva intercultural indígena

Según lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al resolver asuntos que involucren a comunidades indígenas, los juzgadores deben tomar en cuenta sus especificidades culturales. Ello, con sustento, además en el artículo 8, párrafo 1 del Convenio 169 de la OIT.

En virtud de lo anterior, la Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido distintos criterios que sirven como directrices para juzgar con perspectiva intercultural indígena, casos como el que acontece, y en lo particular, cobra relevancia la Jurisprudencia 28/2011, de rubro: ***COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.***[7]

Criterio anterior que, es deber de los juzgadores el establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, y deben interpretarse en el sentido que les resulte más favorable.

---

[7] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20. Consultable en: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idTesis=28/2011&tpoBusqueda=S&sWord=28/2011

Asimismo, con base en la interpretación del derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, que no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, sino que lleva a establecer protecciones jurídicas especiales en su favor, como **el flexibilizar incluso los plazos para la presentación de medios de impugnación**, dado que deben tomarse en consideración particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso, a efecto de garantizar el acceso a la justicia tal como señala la Jurisprudencia 7/2014 de Sala Superior de rubro: ***COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.***[8]

Considero que si bien, en el caso no se decretó la extemporaneidad de la solicitud de incidente de inejecución, se estableció que su presentación no acontece en el “momento procesal oportuno”, puesto que todavía no fenecía el plazo para el cumplimiento de la misma; sin embargo, dicha interpretación del plazo de cumplimiento, y por ende de interposición del incidente, desde mi perspectiva constituye un obstáculo en el acceso a la justicia de los incidentistas al pertenecer a comunidades indígenas que acuden a la revisión del cumplimiento de una sentencia que afecta sus derechos político-electorales y que dada la omisión que se prolonga en el tiempo, les afecta de forma sucesiva, coartando su acceso a la justicia en la vertiente de ejecución de sentencia, como dispone el criterio jurisprudencial 7/2013 de Sala Superior, de rubro: ***PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR***

[8] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17. Consultable en: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2014&tpoBusqueda=S&sWord=7/2014

A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.[9]

El criterio anterior, señala que los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórica, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

En este tenor, tampoco advierto que se tomaron en cuenta circunstancias tales como la distancia y lejanía del domicilio legal de los incidentistas que se encuentra en su mayoría en los municipios de Ensenada y Tijuana, es decir, fuera de la ciudad sede de este Tribunal. Por ello, considero que de tomarse en cuenta las particularidades propias del caso, así como de las personas miembros de las comunidades indígenas que comparecen como incidentistas en el presente asunto, debió realizarse un estudio que implicara, maximizar el acceso a la justicia y decretar procedente el incidente de inejecución de sentencia, a través del estudio integral y la interpretación de los plazos para exigir el cumplimiento de los actos concatenados en cumplimiento de la sentencia.

Por todo lo anterior, es que, desde mi consideración, el presente incidente de inejecución es procedente para estudiarse en fondo y resolver lo jurídicamente procedente. De ahí que me aparte de las consideraciones expuestas en el Acuerdo Plenario y se emita el presente **voto particular.**

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA

GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

[9] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21. https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=7/2013&tpoBusqueda=S&sWord=7/