TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-30/2018 INC

INCIDENTISTAS:
CRISTINA SOLANO DÍAZ, ANAYELI BAUTISTA TENORIO, RAMÓN GUZMÁN ROJAS, SELVIO IBÁÑEZ GUZMÁN, SAÚL RAMÍREZ SÁNCHEZ, LOURDES RAMÍREZ MARTÍNEZ Y ESTHER RAMÍREZ GONZÁLEZ

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

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA:
CECILIA RAZO VELASQUEZ
JUAN PABLO HERNÁNDEZ DE ANDA

Mexicali, Baja California, veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

SENTENCIA INTERLOCUTORIA que resuelve que la responsable incurrió en *cumplimiento defectuoso* a lo ordenado por este Tribunal de Justicia Electoral, en la sentencia dictada en el expediente RI-30/2018, como se analiza a continuación.

GLOSARIO

Comisión:	Comisión de Desarrollo Social y Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de Baja California
Comisión de Gobernación:	Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Baja California
Congreso local y/o Congreso del Estado y/o Legislatura local y/o responsable:	XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Reglamento Interior:	Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
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, en su carácter de 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 por la Presidencia del Tribunal 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.

1.3. Remisión al Tribunal. El treinta de noviembre siguiente, 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.

1.4. Resolución. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, el Tribunal dictó sentencia en la que resolvió ordenar a la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, 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.

1.5. **Incidente.** El siete de agosto de dos mil veinte[1], 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.

1.6. **Requerimiento.** Por acuerdo de ocho de septiembre, dentro del expediente principal, se requirió a la responsable informara sobre el cumplimiento dado a la sentencia dictada por este Tribunal, quien en atención a dicho requerimiento remitió diversa documentación, misma que por proveído del quince de septiembre se ordenó agregar al presente cuaderno incidental, a fin de estar en posibilidad de determinar lo que en Derecho procede con relación al cumplimiento de la citada ejecutoria; asimismo, se ordenó dar **vista** a la parte actora, Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote, para manifestar lo que a su Derecho conviniera, y no obstante haber sido debidamente notificado, tal y como se advierte de la razón actuarial que obra en autos, no se recibió en este Tribunal, escrito alguno presentado por el actor para esos efectos, como se hizo constar por el Secretario General de Acuerdos.

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 de inconformidad, dicha competencia también se actualiza para el

[1] Las fechas que se citan en esta sentencia corresponden al año dos mil veinte, salvo mención expresa en contrario.

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 de Justicia Electoral del Estado de Baja California; 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. 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 de Justicia Electoral; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de

[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/

las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

4. CUESTIÓN PREVIA -*legitimación de los promoventes*-

Este Tribunal advierte que el presente Incidente de Inejecución de Sentencia se promueve por personas diversas a quien tuvo la calidad de actor en el recurso de inconformidad que dio origen al RI-30/2018, ya que éste fue presentado por Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote, en calidad de Gobernador Nacional Indígena; quedando la relación jurídico procesal conformada por: **a)** El Congreso local, en su carácter de autoridad responsable y, **b)** Hipólito Arriaga Ponte o Hipólito Arriaga Pote, en su calidad de actor, sin que al efecto se hubiere presentado tercero interesado alguno, por lo que en esa tesitura, sólo los mencionados fueron parte en el juicio citado, en términos del artículo 296 de la Ley Electoral, y sólo ellos quedaron vinculadas a la sentencia de mérito, quedando el cumplimiento del fallo a cargo de la Legislatura local.

No obstante lo anterior, y dado que los incidentistas se autoadscriben como indígenas -mixtecos y triqui-, el presupuesto procesal de la legitimación de las partes para la presentación de los medios de impugnación debe flexibilizarse, por tratarse de integrantes de grupos o comunidades indígenas.

Lo anterior es así, ya que conforme al artículo 2°, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución federal[3], se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y sexto, de la propia Constitución, que prevé que los tribunales deben

[3] **Artículo 2o.** …
A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, garantizándose la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan al juzgador a poner especial atención en los asuntos cuyos promoventes son integrantes de comunidades indígenas.

De esta manera, una intelección cabal del enunciado previsto en el artículo 2° constitucional, acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos a: **a)** la obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; **b)** la resolución del problema planteado; **c)** la motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y **d) la ejecución de la sentencia judicial**.

Sustentan lo anterior, las resoluciones emitidas por Sala Superior en los incidentes sobre cumplimiento de sentencias, identificados con los números de expedientes SUP-JDC-448/2008 y SUP-JDC-440/2014.

En suma, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, lo cual obliga a tener un mayor cuidado en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la normatividad aplicable en la materia, porque los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado; es decir, tratándose de asuntos en los que se involucran derechos de integrantes de pueblos y comunidades indígenas se ha estimado que todos sus miembros se encuentran legitimados para acudir en defensa de los derechos que colectivamente les son propios.

Por ello, el análisis del presupuesto procesal de la **legitimación** de las partes, debe flexibilizarse cuando se trate de grupos o comunidades que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, ya que interpretar en estos casos los requisitos de procedibilidad en forma irrestricta o absoluta, puede

eventualmente, hacer nugatorio el ejercicio de los derechos que asisten a esos grupos o comunidades.

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 27/2011, emitida por Sala Superior, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**.

Además, en el caso debe estimarse que si bien en la sentencia dictada el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, de manera expresa sólo se mencionaron a las comunidades indígenas: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, y las que conforman estos pueblos, en términos del artículo 7, apartado A, párrafo cuarto de la Constitución local, que establece las bases sobre los pueblos y comunidades indígenas, se protege a las comunidades 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, como se lee de la parte que interesa:

> **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.

Por todo lo anterior, aun cuando los incidentistas no fueron parte en el recurso de inconformidad que originó el expediente RI-30/2018, se les reconoce legitimación para promover el Incidente que nos ocupa.

5. CUESTIÓN INCIDENTAL

5.1. Objeto del incidente de ejecución o inejecución de sentencia

El objeto materia de un incidente relacionado con el cumplimiento o inejecución de sentencia está condicionado por lo resuelto en el mismo fallo, ya que éste determina lo susceptible de ser observado, y su cumplimiento se traduce en la satisfacción del derecho reconocido o del deber ordenado y declarado en la ejecutoria.

Esto es, el procedimiento de ejecución de sentencia, estriba en obligar a la autoridad responsable a que cumplimente la sentencia hasta sus últimas consecuencias, y su fundamento deviene de lo prescrito en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal, que en su parte conducente dispone: "*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones*".

Por tal motivo, para decidir si una determinación judicial fue debidamente observada, debe tenerse en cuenta lo que se ordenó y, en correspondencia, los actos que la responsable realizó para acatarla; sólo en esa medida, se hará cumplir aquello que dispuso la ejecutoria.

5.2. Sentencia

En la sentencia cuyo cumplimiento se reclama, este Tribunal determinó 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.

Como se observa, en la sentencia cuyo cumplimiento se reclama, este Tribunal impuso a la autoridad responsable una obligación de hacer, consistente en realizar las adecuaciones que en Derecho procedan, a la Constitución local y la legislación secundaria, 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[4], al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local.

5.3. Informe de la responsable sobre el cumplimiento de la sentencia

---

[4] **Artículo 2o.** …
A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
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, 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.

En cumplimiento a los requerimientos de trece y veintiocho de agosto, y de primero y ocho de septiembre, respectivamente, la responsable remitió diversa documentación, con relación a las actividades realizadas para el cumplimiento de la sentencia materia del presente Incidente, misma que se enlista a continuación:

a) Copias certificadas de los proyectos de Actas de las Sesiones Ordinarias, celebradas por la Comisión, el diecisiete de marzo y el dieciocho de junio, respectivamente.

b) Copia certificada de la “Iniciativa que Reforma y Adiciona el Apartado A del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California”, presentada por los integrantes de la Comisión, el veintinueve de junio.

c) Copia certificada de la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto, del apartado A, del artículo 7, y se adiciona un párrafo quinto al artículo 78”, ambos de la Constitución local, presentada por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón.

d) Copia certificada de la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo segundo denominado de la participación de los hombres y mujeres indígenas en la elección de munícipes, al Título Cuarto del Libro Segundo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California”, presentada el dos de junio, por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón; así como una “Adenda” a la misma, de veinticuatro de agosto.

e) Copia certificada de la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, 5 en su fracción V, recorriéndose el resto de las fracciones, 23 fracción III, 24 fracción IV, y se adiciona el artículo 52 BIS, todos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; el último párrafo del artículo 9 y la fracción V del artículo 21, ambos de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California”, presentada por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón.

f) Copia certificada del oficio número CLHC/195/2020, de diecinueve de junio, suscrito por la Presidenta de la Comisión, mediante el cual remite la “Iniciativa que Reforma y Adiciona el

Apartado A, del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California".

g) Copia certificada del oficio 004515, de siete de julio, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, mediante el cual remite al Presidente de la Comisión de Gobernación, la Iniciativa señalada en el inciso b), para su análisis y trámite correspondiente, entre otras.

h) Copia certificada del oficio PCG/00113/2020, de veinticuatro de julio, suscrito por el Presidente de la Comisión de Gobernación, mediante el cual remite al Director de la Consultoría Legislativa, la Iniciativa señalada en el inciso b), para su estudio y análisis, entre otras.

i) Copia certificada del oficio MTVC/800, de veinticuatro de agosto, suscrito por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón, mediante el cual remite al Presidente de la Comisión de Gobernación, la "Adenda" a la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo segundo denominado de la participación de los hombres y mujeres indígenas en la elección de munícipes, al Título Cuarto del Libro Segundo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California".

j) Copia certificada del oficio PCG/0123/2020, de veinticuatro de agosto, suscrito por el Presidente de la Comisión de Gobernación, por el que remite al Director de la Consultoría Legislativa, la "Adenda" señalada en el inciso que antecede.

k) Copia certificada del oficio DCL/53/COVID19-SEP/2020, de tres de septiembre, suscrito por el Director de la Consultoría Legislativa, mediante el cual remite al Presidente de la Comisión de Gobernación, Proyecto de Dictamen respecto a diversas iniciativas al artículo 7 de la Constitución local.

l) Copia certificada del oficio PCG/0133/2020, de diez de septiembre, suscrito por el Presidente de la Comisión de Gobernación, mediante el cual remite convocatoria a los integrantes de dicha Comisión de Gobernación, para la sesión del catorce de septiembre, y hace de su conocimiento que se agrega al orden del día nuevo proyecto de dictamen, relativo a

diversas iniciativas de reforma al artículo 7 de la Constitución local, presentada por algunos diputados.

m) Copia simple del "Proyecto de dictamen de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, respecto a diversas iniciativas de reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California", presentadas el veinticuatro y veintinueve de junio.

Además de lo anterior, en cumplimiento al requerimiento de ocho de septiembre, el Congreso del Estado informó lo siguiente:

> Adicional a lo que se ha venido informando se informa además que mediante dictamen 50 aprobado por el Pleno del Congreso del Estado, el día 15 de julio de 2020, se aprobaron diversas reformas en materia de paridad de género, las cuales afectan de manera directa en lo relacionado al derecho de votar y ser votado en condiciones de igualdad sustantiva de hombres y mujeres, reformas las cuales se publicaron en el Periódico Oficial del Estado en fecha 02 de septiembre de 2020…

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. El Congreso del Estado, incurrió en cumplimiento defectuoso de la sentencia dictada en el expediente RI-30/2018

Como se señaló anteriormente, en la sentencia cuyo cumplimiento se revisa, este Tribunal ordenó a la autoridad responsable realizar las adecuaciones que en Derecho procedieran, a la Constitución local y la legislación secundaria, 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.

La determinación ordenada, surgió de considerar que el citado artículo reconoce y garantiza, a nivel constitucional, el derecho humano de voto pasivo y activo a los pueblos y comunidades indígenas, en condiciones de igualdad, de tal suerte que en la primera parte de la fracción III del precepto en cita, se establecen condiciones de igualdad dentro de las propias comunidades o pueblos indígenas, esto es, en

la elección de autoridades o representantes de quienes los integran para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, en que se debe garantizar que las mujeres y los hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; y estimando además, que 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.

A requerimiento de este Tribunal, la responsable hizo del conocimiento que el quince de julio se aprobaron diversas reformas a nivel local, en materia de paridad de género, que impactan de manera directa con lo relacionado al derecho de votar y ser votado, en condiciones de igualdad sustantiva de hombres y mujeres, reformas que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado, el dos de septiembre.

Particularmente, el Congreso del Estado reformó el artículo 7, Apartado A, de la Constitución local, para reconocer y garantizar derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las mujeres y hombres indígenas residentes en el Estado, como se transcribe a continuación:

> **ARTÍCULO 7.-** (…)
>
> **APARTADO A.** (…)
>
> (…)
>
> (…)
>
> (…)
>
> (…)
>
> 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. Sin perjuicio de lo anterior, también se reconoce el derecho de las mujeres y los hombres indígenas residentes en el Estado, a participar en la elección de Diputaciones y de Munícipes para integrar los Ayuntamientos del Estado, en los términos que determine la Ley.

Del texto constitucional transcrito, este Tribunal advierte que la Legislatura local atendió *parcialmente* a lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente RI-30/2018, habida cuenta, que realizó adecuaciones constitucionales por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas; y atendió al plazo otorgado para realizar la reforma de mérito, ya que como lo refiere la Legislatura local, la aprobación tuvo lugar el quince de julio, y se publicó el dos de septiembre, todo lo cual se realizó dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral local 2020-2021, que en términos del artículo, 5 de la Constitución local, dará inicio el primer domingo de diciembre[5].

Reforma que si bien, como lo informó la responsable se realizó para adecuar la legislación local con la federal, en materia de paridad de género, no es obstáculo para afirmar el cumplimiento -parcial- de la sentencia dictada por este Tribunal, ya que como se puede observar, con la misma se garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, y se reconoce el derecho de hombres y mujeres indígenas a participar en las elecciones locales, a fin de integrar munícipes a los Ayuntamientos y diputaciones, que precisamente fue el sentido de la ejecutoria de mérito[6].

Sin embargo, debe recordarse que en la sentencia se le ordenó a la responsable realizar adecuaciones, tanto a la Constitución local como a las leyes secundarias, 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, a fin de prever 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, y de asegurar en

---

[5] Artículo reformado por Decreto número 52, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y que en la parte que interesa dispone: **ARTÍCULO 5.-** (…) **El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección**. La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda (…).

[6] La reforma federal sobre violencia política de género y paridad, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el trece de abril.

condiciones de igualdad, el acceso y desempeño de los cargos públicos y de elección popular para los que sean electos o designados; circunstancia que no se plasmó en la reforma de dos de septiembre, dado que se omitió precisar que el ejercicio de ese derecho será en condiciones de **igualdad sustantiva**.

Aunado a lo anterior, y como se verá más adelante, la responsable omitió realizar las adecuaciones a la legislación secundaria atinente, a fin de garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental de hombres y mujeres indígenas, de votar y ser votado en condiciones de igualdad sustantiva.

Es por ello, que en términos del artículo 61 Bis, del Reglamento Interior, este Tribunal considera que, en el caso, el Congreso del Estado incurrió en *cumplimiento defectuoso*, respecto de la sentencia emitida en el expediente RI-30/2018; circunstancia que de acuerdo al numeral 335 de la Ley Electoral, hace acreedora a la responsable, a una medida de apremio o corrección disciplinaria.

Cabe señalar, que en el presente Incidente no es objeto de estudio la constitucionalidad de la reforma local del dos de septiembre, efectuada por el Congreso del Estado, así como tampoco es materia de análisis el proceso legislativo que la originó, pues como se señaló párrafos atrás, el objeto materia de un incidente relacionado con el cumplimiento o inejecución de sentencia, está condicionado por lo resuelto en el fallo, y es el caso, que en la sentencia se ordenó realizar las adecuaciones que en Derecho procedieran, de tal suerte que se respetó que el legislador local se encuentra en uso de su libre facultad de configuración legislativa, por lo que le corresponde determinar, en su caso, la forma y términos en que participarán los miembros de las comunidades indígenas en los procesos electorales.

6.2. Para emitir las adecuaciones legales que en Derecho procedan, el Congreso local deberá consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad

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 RI-30/2018, afirmando que si en la sentencia emitida por este Tribunal, se ordenó la adecuación de 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, como requisito *sine qua non*[7] se debe consultar a los pueblos y comunidades indígenas en Baja California con antelación al inicio del procedimiento de producción normativa correspondiente, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener su aprobación.

Sin embargo, sostienen que a la fecha de la presentación del Incidente que nos ocupa, no se tiene información que el Congreso del Estado haya realizado actos tendentes a consultar a las comunidades indígenas en el Estado, con el propósito de realizar las adecuaciones normativas de mérito, en cumplimiento de la sentencia, así como tampoco se ha dado una comunicación entre dicho órgano legislativo y las comunidades indígenas, para tal efecto.

Aducen lo anterior, ya que consideran que atento a las disposiciones convencionales como los criterios sustentados por órganos jurisdiccionales nacionales, la consulta debe implementarse con antelación al inicio del procedimiento de producción normativa correspondiente y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de los pueblos y comunidades indígenas; por ello, es indudable que el Congreso del Estado está compelido a consultar a los pueblos y comunidades indígenas originarios y migrantes en la entidad.

Para dar solución a los planteamientos de los promoventes, este Tribunal considerará el cumplimiento defectuoso en que incurrió la

[7] Expresión latina que significa "sin la cual no".

responsable, con motivo de la reforma publicada, el dos de septiembre, en el Periódico Oficial del Estado, en que realizó parcialmente las adecuaciones ordenadas a la Constitución local.

En esa tesitura, se estima que los planteamientos que hacen valer los incidentistas, resultan **fundados**, habida cuenta que como ya se señaló, en la sentencia cuyo cumplimiento se reclama, además de reformas constitucionales, se ordenó realizar las adecuaciones a la legislación interna, relativas a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, atendiendo a las particularidades de los pueblos y comunidades indígenas como son: sus sistemas normativos internos; usos y costumbres; y además, que debían **consultarlos** y realizar los estudios técnicos y de campo requeridos, con el auxilio de las autoridades correspondientes, lo que en la especie no aconteció como se verá a la luz de las constancias que obran en autos.

El diecisiete de marzo, en sesión de la Comisión, se estableció como uno de los puntos del orden del día el “Planteamiento de la ruta de trabajo y acciones a implementar para las adecuaciones a la Constitución local la Legislación Estatal para dar cumplimiento a la sentencia con el número RI-30/2018 dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en la relación a garantizar el derecho fundamental a votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, en términos del artículo 2 apartado "A" fracción 3 de la Constitución Federal”; tal y como se puede observar de la copia certificada del Proyecto de Acta de la Sesión Ordinaria de la Comisión de esa fecha, a la que se le concede valor probatorio, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

En atención al punto anterior, el Director de la Consultoría Legislativa del Congreso del Estado, propuso que la Comisión solicitara opinión a la Comisión de Gobernación: “entonces la sugerencia es que esta Comisión a través de una opinión a la Comisión de Gobernación pueda dictaminar y darle cumplimiento a la sentencia que ahorita nos ocupa, sería cuanto Presidenta”; propuesta que fue aceptada por los

diputados integrantes de la Comisión sin que se tenga conocimiento del trámite dado a la misma.

Por otra parte, en la sesión de la Comisión de dieciocho de junio, se señalaron dentro del orden del día, entre otros puntos relacionados con el tema que nos ocupa, los siguientes:

a) El punto "3.1.- Presentación del Presidente de la Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación del Instituto Electoral de Baja California sobre el tema: Consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Baja California en el marco de la reforma para la protección de los derechos político electorales en materia indígena".

b) El punto "3.2.- Ruta de trabajo para el cumplimiento de la sentencia RI-30/2018 del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California para adecuar la Constitución Política del Estado de Baja California, además normatividad Estatal con la Constitución Federal en el marco de la reforma para la protección de los Derechos Político Electorales en materia indígena".

c) El punto "3.3.- Iniciativa de reforma que adiciona el artículo 7 apartado (sic) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California para la armonización con el artículo 2 de la Constitución Federal en cumplimiento de la sentencia RI-30/2018 del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California".

Así se observa, de la copia certificada del Proyecto de Acta de la Sesión Ordinaria de la Comisión de dieciocho de junio, a la que se le concede valor probatorio, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

En dicha sesión, estuvo presente la Coordinadora de Partidos Políticos y Secretaria Técnica de la Comisión de Igualdad de Género y no Discriminación, del Instituto Electoral, quien en representación del Presidente de esa Comisión, presentó ante los diputados integrantes de la Comisión, el tema "Consulta a los pueblos y

comunidades indígenas en el Estado de Baja California en el marco de la reforma para la protección de los Derechos Político Electorales en materia indígena" -punto 3.1. del orden del día-, y comentó los trabajos que se estaban realizando en el Instituto Electoral para atender a lo ordenado en la sentencia emitida por Sala Superior, dentro del expediente SUP-REC-28/2019[8].

De esa manera, señaló que en el Instituto Electoral se plantean tres etapas para emitir acciones afirmativas al respecto, que son: **a)** La primera, que denominan "el estado del arte", para atender a la diversidad cultural, a la diversidad de etnia sentada en el estado; **b)** La segunda, que es el proceso de consulta para acercarse a los órganos especializados del país, y **c)** La tercera, que tiene relación con la emisión de acciones afirmativas ya en la etapa administrativa del Instituto Electoral. Esto es, la Coordinadora señaló que estarían realizando análisis desde el marco jurídico hasta reuniones de trabajo con academias, para recopilar, sistematizar y analizar toda la información que permita generar el diagnóstico de las comunidades indígenas.

Asimismo, comentó que en la realización de dichas etapas, han tomado mucho tiempo por la cuestión del COVID 19, que sin duda ha dificultado las cosas, por lo que esperan que las condiciones de salud pública puedan mejorar para poder entrar a la etapa dos, que será el proceso de consulta.

Al efecto, la Diputada Presidenta de la Comisión, comentó la posibilidad de integrarse a los trabajos realizados por el Instituto Electoral, para poder cumplir con la ejecutoria de este Tribunal; particularmente, el Diputado Meléndrez Espinoza señaló la importancia de considerar y consultar a los pueblos indígenas, como el Cucapá, y la Diputada María Trinidad Vaca Chacón hizo una observación sobre el cumplimiento a la sentencia dictada en el RI-

[8] En dicha sentencia Sala Superior **vinculó** al Instituto Electoral para que, con la debida oportunidad, realizara los estudios concernientes e implementara acciones afirmativas en materia indígena, que fueran aplicables en el proceso electoral local ordinario 2020-2021, en materia de registro y postulación de candidaturas al Congreso local, así como a los Ayuntamientos en que ello sea viable.

30/2018, ya que la Coordinadora de Partidos Políticos se refirió al expediente SUP- REC-28/2019, por lo que hizo énfasis en señalar que se tenía poco tiempo para la consulta pues los trabajos debían realizarse antes del proceso electoral local.

Durante el desarrollo de la “Ruta de trabajo para el cumplimiento de la sentencia Rl-30/2018 del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California para adecuar la Constitución Política del Estado de Baja California, además normatividad Estatal con la Constitución Federal en el marco de la reforma para la protección de los Derechos Político Electorales en materia indígena” -punto 3.2. del orden del día- la Presidenta de la Comisión mencionó la obligación de realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas, y propuso solicitar al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local, turnar una iniciativa de reforma a la comisión dictaminadora respectiva, en cumplimiento a la ejecutoria del Tribunal, y en su momento, los integrantes de la Comisión incorporarse de manera formal a los trabajos.

Por lo anterior, y continuando con el punto 3.3. del orden del día, la Presidenta de la Comisión presentó Iniciativa de reforma que adiciona el artículo 7, Apartado A, de la Constitución local, para la armonización con el artículo 2, apartado A, fracción III de la Constitución federal, a la que se adhirieron los diputados integrantes de la Comisión; comentando al efecto la Diputada María Trinidad Vaca Chacón que a esa fecha ha presentado diversas iniciativas sobre el tema.

En esa tesitura, se estableció como ruta de trabajo para dar cumplimiento a la sentencia, iniciar las consultas a las comunidades indígenas el primero de agosto, para obtener resultados el veinte de dicho mes, para que el veinticuatro siguiente se apruebe y dictamine por el Pleno del Congreso local, la iniciativa de referencia.

Al efecto, dicha Iniciativa se remitió al Director de Procesos Parlamentarios del Congreso local, por la presidenta de la Comisión, solicitando se enlistara en el orden del día de la sesión de Pleno del primero de julio, según se advierte de la copia certificada del oficio

número CLHC/195/2020, de diecinueve de junio; y por oficio 004515, de siete de julio, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, se remitió al Presidente de la Comisión de Gobernación, para su análisis y trámite correspondiente, quien a su vez, la envió al Director de la Consultoría Legislativa, para su estudio y análisis, como se observa de la copia certificada del oficio PCG/00113/2020, de veinticuatro de julio; documentales todas a las que se concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

La Iniciativa propuesta consiste en lo siguiente:

> ARTÍCULO 7.- (…)
> (…)
> (…)
>
> APARTADO A. De la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.
>
> (…)
> (…)
> (…)
> (…)
> (…)
> Los Pueblos y Comunidades indígenas de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, elegirán 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, 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.
> (…)

No obstante los comentarios de la Presidenta de la Comisión, de realizar consultas a las comunidades indígenas, en la exposición de motivos de la referida Iniciativa, nada se dice sobre haber realizado dichas consultas a los pueblos indígenas de la Entidad para elaborar la propuesta, tal y como se advierte de la copia certificada obrante en autos, y a la que se concede valor probatorio pleno por tratarse de

una documental pública, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

Por otro lado, mediante oficio PCG/0133/2020, de diez de septiembre, el Presidente de la Comisión de Gobernación convocó a los integrantes de dicha Comisión, para la **sesión del catorce de septiembre**, y hace de su conocimiento que se agrega al orden del día nuevo proyecto de dictamen, relativo a diversas iniciativas de reforma al artículo 7 de la Constitución local, presentada por algunos diputados; oficio al que se concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

Ahora bien, de acuerdo con la copia del "Proyecto de dictamen de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, respecto a diversas iniciativas de reforma al artículo 7 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, presentadas en fecha 24 y 29 de junio de 2020", se observa que se sometió para su estudio y análisis la Iniciativa presentada por los integrantes de la Comisión, señalándose en dicho documento como propósito de la misma:

> Sentar las bases para un efectivo ejercicio de derechos políticos electorales, así como el establecimiento de normas con perspectiva de género que aseguren condiciones de igualdad sustantiva en ambos sexos en el ejercicio de su derecho a votar y ser votados, fortalecer los mecanismos de protección a los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos que pertenezcan a un pueblo o comunidad indígena, que históricamente se han visto excluidos de participar en los procesos electorales.

Al efecto, la Comisión de Gobernación declaró jurídicamente procedente la Iniciativa de reforma presentada por la Comisión, pretendiendo que con la aprobación del dictamen de referencia se da cumplimiento a la sentencia emitida por este Tribunal, tal y como se lee del punto 6 del mismo, que se transcribe:

> 6. Con la aprobación del presente Dictamen se da cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, en fecha

> 21 de diciembre de 2018, derivada del Recurso de Inconformidad RI-30/2018, promovido por HAP o HAP, en contra de la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California…

Sin embargo, la Comisión de Gobernación pasa por alto que este Tribunal ordenó en la sentencia materia del presente Incidente, **consultar** a los pueblos y comunidades indígenas para realizar las reformas atinentes, circunstancia que, como ya se señaló, no queda demostrada con las documentales remitidas por el Congreso del Estado.

Adicional a lo anterior, se estableció como plazo para las correspondientes adecuaciones "al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local", que en el caso, se trata del proceso electoral 2020-2021, por lo que el plazo ya transcurrió, habida cuenta que en términos del artículo 5 de la Constitución local, el proceso dará inicio el primer domingo de diciembre del año en curso[9], por lo que es inconcuso que los noventa días antes de dicha fecha tuvieron lugar el **seis de septiembre**, y como se observa de las documentales antes señaladas, la sesión de dictaminación en que se aprobó la multicitada Iniciativa de reforma, se llevó a cabo el **catorce** de dicho mes.

Se agrega a lo anterior que, en su caso, la aprobación de la Iniciativa, debió darse por el Pleno del Congreso del Estado, atendiendo a las circunstancias antes señaladas.

Lo anterior es así, ya que conforme al proceso legislativo, los proyectos de iniciativa de leyes y decretos se turnan a la comisión que corresponda, para su estudio y análisis, y el consecuente dictamen, que se presentará al pleno del Congreso del Estado para su aprobación, mismo que se remitirá al Ejecutivo; así, adquirirán el carácter de Ley, cuando sean aprobados por la Legislatura local y

---

[9] Artículo reformado por Decreto número 52, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, y que en la parte que interesa dispone: **ARTÍCULO 5.-** (…) **El proceso electoral dará inicio el primer domingo de diciembre del año anterior a la elección**. La jornada electoral para elecciones ordinarias deberá celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda (…).

publicados por el Ejecutivo, tal y como se dispone en los artículos 118, 124, 161 y 162 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California[10].

Se añade, que tratándose de adiciones o reformas a la Constitución local, se enviarán a los Ayuntamientos, para su aprobación, en su caso, como lo establece el primer párrafo del artículo 112 de la misma[11].

Por otra parte, es relevante señalar que en autos obran diversas iniciativas de reforma: a la Constitución local; la Ley Electoral; la Ley de Partidos Políticos y la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes, presentadas por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón, a fin de establecer el marco regulatorio que haga posible incorporar la representatividad indígena en los Ayuntamientos y Diputaciones, derivado de la reforma en materia de violencia política de género y paridad, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el trece de abril; iniciativas que se enlistan a continuación:

---

[10] **ARTICULO 118.** Todo proyecto se turnará por el Presidente del Congreso a la Comisión que corresponda según la naturaleza del asunto de que se trate**.**
Si del estudio y análisis de las iniciativas dentro de las Comisiones de dictamen legislativo es necesario complementarlas o clarificarlas, bastará con que así lo manifieste su inicialista o algunos de los integrantes de la Comisión, a través de una adenda en forma escrita, hasta antes de que sean dictaminados por la Comisión respectiva.
El dictamen se presentará al Pleno del Congreso en los plazos señalados en el Artículo 124 de esta Ley, para el cumplimiento de las fracciones II y III del Artículo 29 Constitucional**.**
ARTICULO 124. Las Comisiones de dictamen legislativo a las que se turnen las iniciativas, rendirán ante el Pleno del Congreso el dictamen correspondiente por escrito, en un plazo no mayor de treinta días naturales a partir de su recepción en la Comisión, salvo prórroga que apruebe el Pleno a petición de la Comisión respectiva. En ningún caso la prórroga excederá de quince días; en caso de incumplimiento se estará a lo dispuesto en la presente Ley.
ARTICULO 161. Los proyectos de Leyes y los Decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.
ARTICULO 162. Las iniciativas, adquirirán el carácter de Ley, cuando sean aprobadas por el Congreso del Estado y publicadas por el Ejecutivo.

[11] **ARTÍCULO 112.-** Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución. (…)

- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto, del apartado A, del artículo 7, y se adiciona un párrafo quinto al artículo 78”, ambos de la Constitución local.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo segundo denominado de la participación de los hombres y mujeres indígenas en la elección de munícipes, al Título Cuarto del Libro Segundo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California”.
- “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, 5 en su fracción V, recorriéndose el resto de las fracciones, 23 fracción III, 24 fracción IV, y se adiciona el artículo 52 BIS, todos de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; el último párrafo del artículo 9 y la fracción V del artículo 21, ambos de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California”.

Cabe mencionar, que de la exposición de motivos de dichas Iniciativas no se advierte consulta alguna a los pueblos o comunidades indígenas de la entidad para su elaboración, y además, no se tiene constancia de su aprobación por parte del Pleno del Congreso del Estado; documentales a las que se les concede valor probatorio pleno, en términos de los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral, dado que obran en copia certificada.

Al efecto, del oficio MTVC/800, de veinticuatro de agosto, suscrito por la Diputada María Trinidad Vaca Chacón, sólo se tiene conocimiento que remitió al Presidente de la Comisión de Gobernación, la “Adenda” a la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo segundo denominado de la participación de los hombres y mujeres indígenas en la elección de munícipes, al Título Cuarto del Libro Segundo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California”, y que mediante el oficio PCG/0123/2020, de veinticuatro de agosto, el Presidente de la Comisión de Gobernación, la remitió al Director de la Consultoría Legislativa, para su estudio y análisis.

Es por todo lo anterior, que resulta **parcialmente fundado** el presente Incidente, al haberse reformado la Constitución local, y no así la legislación secundaria correspondiente.

Por tanto, y toda vez que ha quedado demostrado el *cumplimiento defectuoso* de la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, dictada en el expediente RI-30/2018; en términos del artículo 61 Bis, del Reglamento Interior, se **vincula** al Congreso del Estado a su debida observancia, en la inteligencia que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021[12].

Para ello, 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; plazo que se considera suficiente a fin que dicha contingencia no sea obstáculo para el desarrollo de la consulta.

6.3 Medida de apremio

Ante el incumplimiento que nos ocupa, resulta procedente aplicar a la responsable un medio de apremio o corrección disciplinaria, en términos del artículo 335 de la Ley Electoral[13], el cual dispone, en lo que interesa, que el Tribunal para hacer cumplir las sentencias que dicte, podrá hacer uso **discrecionalmente**, de los medios de apremio o las correcciones disciplinarias siguientes:

a) Apercibimiento.
b) Amonestación.

[12] Orienta lo anterior, la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, en que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecer dicho plazo al Congreso del Estado de Guerrero, para consultar a los pueblos y comunidades indígenas y emitir la legislación correspondiente.
[13] Mismo que se recoge en el artículo 73 del Reglamento Interior.

c) Multa.
d) Auxilio de la fuerza pública.
e) Arresto hasta por treinta y seis horas.

Así, este Tribunal considera que en el caso, la medida de apremio consistente en apercibimiento resulta adecuada, en atención a que se le ordenó al Congreso del Estado realizar adecuaciones a la Constitución local y demás normatividad interna, que en Derecho procediera, a fin de salvaguardar derechos político electorales de grupos vulnerables, como son, los pueblos y comunidades indígenas de la Entidad, y es el caso, que como se analizó anteriormente, se realizaron las reformas constitucionales que en Derecho consideró procedentes la Legislatura local, arribándose a la conclusión que si hay cumplimiento a la sentencia, aun cuando sea éste defectuoso.

Por tanto, atendiendo a las circunstancias antes señaladas, en el presente asunto, lo procedente es aplicar la medida de apremio consistente en **apercibimiento**, prevista en los artículos 335, fracción I, de la Ley Electoral, y 73, fracción I, del Reglamento Interior, misma que se considera adecuada, en atención a la omisión en que ha incurrido el Congreso del Estado.

6.4 Omisiones legislativas

Dado el *cumplimiento defectuoso* en que ha incurrido el Congreso local, ya que fue omiso en adecuar la legislación secundaria, por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas, se vuelve necesario precisar lo siguiente.

La Sala Superior ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más

grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales[14].

De conformidad con lo previsto en los artículos 1º, párrafos primero y tercero; 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución local; 1, párrafo 1, y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se sigue que los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad deben ser promovidos, respetados, protegidos y garantizados por todas las autoridades que integran el estado nacional; y que si su ejercicio no se encuentra garantizado en disposiciones legislativas o de otro carácter, entonces, el Estado Mexicano, por conducto de sus autoridades de cualquier nivel, tiene el compromiso de adoptar cualquier tipo de medida que fuera necesaria para hacer efectivos tales derechos y libertades.

En ese sentido, si de conformidad con plazos bajo los que se rige la promulgación y publicación de las leyes federales y locales en materia electoral, se descartara la posibilidad de la entrada en vigor de alguna reforma legislativa tendente a garantizar el ejercicio de algún derecho humano reconocido en el bloque de constitucionalidad, tal situación lleva consigo que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.

En esa línea argumentativa, las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas, deben cumplir al menos con tres elementos[15]:

---

[14] Sentencias emitidas por Sala Superior en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-1282/2019, SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013

[15] SUP-REC-14/2020.

a) No exceder el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley;

b) Aprobarse con una anticipación suficiente que haga factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas -paridad en la postulación- o el desarrollo de la jornada electoral -paridad en la integración-; y

c) Sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.

Lo anterior, dado que, existen parámetros constitucionales que deben cumplirse en el marco de todo proceso electoral que se rige por su propia normatividad, como lo son el principio de autodeterminación así como el principio de igualdad sustantiva y no discriminación entre el hombre y la mujer de las comunidades indígenas; a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas, considerando la normativa constitucional, convencional, así como la emitida, por el órgano legislativo federal, como en su momento también lo debe hacer el Congreso local, a fin de establecer una sólida base normativa que permita, tanto al órgano electoral administrativo así como al jurisdiccional local fundar y motivar sus determinaciones durante el proceso comicial local, dando certeza jurídica a la ciudadanía que decida participar y sobre todo garantizando la tutela, protección y ejercicio de los derechos político-electorales de los mencionados.

Por tanto, este Tribunal tiene el deber de adoptar las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para garantizar y proteger los derechos político-electorales de las comunidades indígenas, a fin de evitar un daño irreparable.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 5, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución local, la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurren los ciudadanos y los partidos políticos,

según lo disponga la Ley. En el ejercicio de esta función pública, serán principios rectores la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y austeridad.

Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 46, fracción II, de la Ley Electoral, el Consejo General Electoral del Instituto Electoral, cuenta con la atribución de expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento y de sus órganos, entre otras.

Es decir, el Consejo General se encuentra facultado para emitir acuerdos, así como lineamientos, que estén orientados a hacer efectivo lo previsto en la legislación y, por ende, en los ordenamientos constitucionales local y federal.

En tal orden de ideas, este Tribunal considera que el referido órgano electoral, en observancia de su obligación de garantizar el principio de autodeterminación así como el principio de igualdad sustantiva y no discriminación entre el hombre y la mujer de las comunidades indígenas, tiene facultades para establecer los lineamientos generales que estime necesarios para instrumentar dichas máximas jurídicas y asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legislativas que contemplen las reglas específicas en esta material, lo cual deriva de un mandato constitucional y convencional.

Lo anterior encuentra apoyo, en la Jurisprudencia 31/2002, emitida por Sala Superior, de rubro: **EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO,** que establece que las sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos.

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**

[16] Como se señaló anteriormente, similar criterio fue emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación en la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020.

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].

---

[17] Criterio sostenido por Sala Superior, en la Jurisprudencia 30/2014, intitulada: "**ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**".

[18] Consultar Jurisprudencia 11/2015, emitida por Sala Superior con título: "**ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES**".

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.

---

[19] Similar criterio utilizó la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el asunto identificado como SUP-JRC-14/2020.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara el cumplimiento defectuoso de la sentencia del RI-30/2018 dictada por este Tribunal, en los términos de la presente resolución.

SEGUNDO. Se impone al Congreso del Estado de Baja California, la medida de apremio consistente en **apercibimiento**.

TERCERO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Baja California, a la debida observancia de la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, dictada en el expediente RI-30/2018, en términos de la presente resolución.

CUARTO. Se **vincula** al Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, en términos de la presente sentencia.

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 el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

LEOBARDO LOAIZA CERVANTES
MAGISTRADO PRESIDENTE

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA

JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO

GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS