



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSO DE INCONFORMIDAD:
RI-44/2020

RECURRENTE:
EDGAR MONTIEL VELÁSQUEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

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

Mexicali, Baja California, veintidós de diciembre de dos mil veinte.

Sentencia que ordena al Congreso del Estado de Baja California, realice las adecuaciones que en Derecho procedan a la legislación secundaria local, a fin de establecer un medio de impugnación apto para proteger el derecho a votar y ser votado, y demás derechos político electorales del ciudadano, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

GLOSARIO

Congreso del Estado/ Legislatura local/ responsable:	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
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte/Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación del Poder Judicial de la Federación

Tribunal:

Tribunal de Justicia Electoral del Estado
de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Reformas a la Constitución federal. El veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a diversos artículos de la Constitución federal; estableciéndose en el numeral 116, fracción IV, inciso d), que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, deberían garantizar que: *Se establezca un **sistema de medios de impugnación** para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.*

1.2. Artículo transitorio. En el artículo Segundo Transitorio, párrafos cuarto y quinto, del Decreto de la reforma constitucional antes referida, se dispuso: *Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado. Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contados a partir de su entrada en vigor*

1.3. Reformas locales. El seis de octubre de mil novecientos noventa y siete, se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad, diversas reformas a la Constitución local, para atender lo dispuesto en el numeral 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución federal, estableciéndose en el artículo 5, párrafo veintidós, que: *Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un **sistema de medios de impugnación** en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

del Artículo 68 de esta Constitución. Además, este sistema deberá observar la garantía de audiencia y los principios de publicidad, gratuidad, economía y concentración procesal.

1.4. Ley secundaria. El diez de octubre de mil novecientos noventa y siete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, que estableció en su Libro Séptimo, Título Segundo denominado “DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”, los recursos procedentes en materia electoral.

1.5. Medio de impugnación. El veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, el recurrente presentó ante este Tribunal, el medio de impugnación que nos ocupa, mismo que por acuerdo de Presidencia se remitió al Congreso del Estado, para el trámite administrativo correspondiente, en términos de los artículos 289 y 291, de la Ley Electoral; hecho lo anterior, la responsable envió a este Tribunal la demanda y documentación atinente, y por acuerdo de presidencia del primero de diciembre siguiente, se le asignó el número de expediente **RI-44/2020**, el cual fue turnado a la ponencia del Magistrado Jaime Vargas Flores, para su correspondiente substanciación.

1.6. Admisión. El veintiuno de diciembre siguiente, se admitió el medio de impugnación que nos ocupa, así como las pruebas aportadas por las partes en términos de Ley, y al no haber diligencias por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, por lo que se procede a elaborar el correspondiente proyecto de resolución.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos de 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, 282 y 283, de la Ley Electoral, que lo facultan para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del Estado, así como los derechos relacionados e inherentes a aquellos, a fin de garantizar su protección; y es el caso, que el actor se inconforma de una posible omisión legislativa, que a su decir, afecta el derecho político-electoral de votar y ser votado, entre otros.

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

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 SARS-CoV2 (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 las autoridades sanitarias federal y estatal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades conferidas a los magistrados que conforman el Pleno del Tribunal, previstas en el 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 las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

4. PROCEDENCIA

La responsable afirma, que en el caso que nos ocupa se actualizan las causales de improcedencia contenidas en el numeral 1, incisos a), b), y c) del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, que refieren la improcedencia de los recursos cuando:

- a) Se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;
- b) Se pretenda impugnar actos o resoluciones:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

que no afecten el interés jurídico del actor: que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley; c) El promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley.

Así mismo, considera que no existe el acto materia de impugnación, ya que en estricto sentido la norma bajo la cual reclama una omisión legislativa perdió su vigencia al momento en que fue reformado el texto de la Ley.

Primeramente, se analizará la falta de **interés jurídico** y **legitimación** alegada, que conforme a la legislación local se encuentra prevista como causal de improcedencia en el artículo 299, fracción II, de la Ley Electoral.

Para este Tribunal, dichas causales resultan **infundadas**, por lo siguiente.

El interés jurídico, se surte cuando en la demanda se alega la vulneración de algún derecho sustancial y a la vez se argumenta que la intervención del órgano jurisdiccional competente es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga como efecto revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado, es decir, para tener por satisfecho el citado requisito de procedencia, basta que se alegue la violación al derecho y se haga ver la necesidad de la intervención del órgano jurisdiccional para atender la pretensión, puesto que la demostración de la violación aducida, corresponde al estudio y resolución del fondo de la controversia.

Este criterio se encuentra recogido en la Jurisprudencia 7/2002, emitida por Sala Superior, de rubro: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO**

PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO¹.

En el caso concreto, se cumplen los presupuestos aludidos, pues se hacen ver presuntas violaciones al derecho político-electoral de votar y ser votado y de petición, entre otros, derivadas de la omisión del legislador de Baja California, de modificar el marco jurídico de esta entidad federativa para establecer un recurso ciudadano mediante el cual se establezca expresamente la posibilidad de controvertir los actos o resoluciones que transgredan esos derechos político electorales.

Es decir, el actor afirma violación a derechos fundamentales del ciudadano, al considerar que la Ley Electoral no prevé un recurso sencillo para garantizar el derecho de votar, ser votado y de petición, entre otros, circunstancia que es suficiente para considerar que le asiste la potestad jurídica para controvertir la omisión del Congreso del Estado referida en su demanda, por lo que cuenta con interés jurídico para ello, independientemente que en el examen de fondo de la cuestión planteada, le asista o no la razón.

Igualmente, este Tribunal le reconoce **legitimación** para la presentación del medio de impugnación que nos ocupa, habida cuenta que el recurrente debe estar en aptitud de actuar en juicio ante el desconocimiento o violación de los derechos que tiene reconocidos como ciudadano.

Además, no debe pasar desapercibido que el inconforme se autoadscribe como indígena mixteco, caso en el cual, el presupuesto procesal de la legitimación de las partes para la presentación de los medios de impugnación debe flexibilizarse.

Esto es, 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,

¹ Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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.**

Con relación a la extemporaneidad de la demanda, que conforme a la legislación local se prevé como causal en la fracción III, del artículo 299, de la Ley Electoral, resulta **infundada**, toda vez que el actor alega la “omisión” de legislar por parte del Congreso local, para establecer un recurso ciudadano, circunstancia que se actualiza de momento a momento, por lo que es de tracto sucesivo, razón por la cual el plazo para presentar la demanda no fenece mientras subsista la situación aludida.

Por otra parte, por lo que hace a la afirmación de la responsable, en el sentido que **“NO EXISTE EL ACTO MATERIA DE LA IMPUGNACION”** porque el texto de la ley fue reformado, y debió reclamarse “bajo la estructura actual del texto normativo”, se reitera lo señalado en párrafos precedentes, en el sentido que al controvertirse una “omisión”, tal circunstancia se actualiza de momento a momento, por lo que la demanda puede presentarse mientras subsista la situación aludida.

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

Finalmente, es de señalarse que la causal prevista en el inciso a), del párrafo 1, del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de

Impugnación, relativa a *impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales*, no se encuentra prevista en los supuestos de improcedencia contemplados en la Ley Electoral; además, es de considerarse que este Tribunal cuenta con facultades para revisar que todos los actos y resoluciones en materia electoral, -o como en el caso, tratándose de omisiones legislativas-, se sujeten al principio de legalidad, por lo cual, de existir una posible irregularidad, la misma puede ser sometida a su conocimiento, por lo que en esa tesitura, resulta **inatendible** la causal invocada.

Desvirtuadas las causales de improcedencia hechas valer por la responsable, y toda vez que el recurso que se analiza reúne los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso

De la demanda se advierte que, en esencia, el actor afirma la existencia de una “omisión absoluta” por parte del Congreso del Estado, porque “hasta la fecha no ha adoptado medidas legislativas para establecer un recurso sencillo y efectivo, es decir, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía”, como está ordenado en el artículo segundo transitorio, del Decreto por el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

De forma particular, refiere que en la Ley Electoral no se prevé un recurso para garantizar el derecho de votar, ser votado, de asociación y de petición, lo que vulnera los artículos 116 y 133 de la Constitución federal y el segundo transitorio del referido Decreto, así como los numerales 2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por lo tanto, solicita se ordene a la responsable que regule en la Ley Electoral el juicio de la ciudadanía para la defensa de los derechos político-electorales.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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

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

5.2. Consideraciones de la Suprema Corte y Sala Superior, sobre omisiones legislativas

La Suprema Corte ha determinado, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o bien en el de sus disposiciones transitorias.

Asimismo, ha señalado que en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio.

La facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal, cuya omisión merma la eficacia plena de la Ley Fundamental; por lo que, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla.

Ahora bien, en el desarrollo de sus facultades, los órganos legislativos del Estado, pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.

Por un lado, puede darse una *omisión absoluta* cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y por otra parte, puede presentarse una *omisión relativa* cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Lo anterior, encuentra sustento en las tesis de Jurisprudencia, emitidas por la Corte, de rubro: **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES, y OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS².**

Al efecto, Sala Superior ha señalado que los derechos humanos como parte del texto constitucional imponen a las autoridades estatales el deber de cumplir diversas obligaciones como las de respetar, proteger, garantizar y promover, así como interpretarlos con un criterio extensivo y bajo los principios internacionalmente aceptados.

En tal medida, la correcta aplicación para la protección y desarrollo de los mismos se encuentra de la mano, en los procedimientos legislativos que se realicen con el fin de poder dotar de mayores elementos y recursos jurídicos a los ciudadanos. Es así, que el acto de legislar constituye un punto clave en el entramado institucional de generar sistemas jurídicos cada vez más eficaces a favor de los mismos.

Lo anterior tomando en cuenta, que tal circunstancia sería la idónea para tales efectos, sin dejar de apuntar los medios jurisdiccionales existentes de protección cuando esto no resulte así.

La falta de la emisión de una norma, sea del carácter que sea, violenta los derechos humanos en la medida que su creación por parte de un órgano facultado para ello, se da en beneficio y en el interés de la ciudadanía, tomando en cuenta que la previsión de legislar deviene de un mandato constitucional.

En tal circunstancia, partiendo de la idea que la ciudadanía ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión, en el ámbito de acción

² Jurisprudencia P./J. 10/2006 y P./J. 11/2006, respectivamente. Las tesis y jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte, son consultables en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

y competencia de cada uno de ellos, debe entenderse que la no obediencia a un mandato establecido por el órgano reformador de la constitución para que se emita una norma a nivel local, afecta de manera clara los derechos humanos de la ciudadanía a la cual va dirigida la norma.

Lo anterior es así, porque en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto tal lo rige y articula, por lo que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado³.

En suma, Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad⁴.

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis XXIX/2013, emitida por Sala Superior, de rubro: **OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**

5.3 El Congreso del Estado incurrió en una *omisión relativa*

Son parcialmente **fundadas** las inconformidades alegadas por el recurrente, dado que el Congreso del Estado ha cumplido parcialmente el mandato constitucional previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, como se explica a continuación.

En la fecha señalada, se publicaron en el referido Diario Oficial reformas y adiciones a los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución federal;

³ SUP-JRC-122/2013.

⁴ SUP-JDC-1282/2019.

estableciéndose en el numeral 116, fracción IV, inciso d), que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, deberían garantizar que: *Se establezca un **sistema de medios de impugnación** para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.*

En el artículo Segundo Transitorio, párrafos cuarto y quinto, del Decreto de la citada reforma, se dispuso:

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1º de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucional y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

Acorde con lo anterior, la Legislatura local aprobó diversas reformas a la Constitución local, mismas que se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad, el seis de octubre de mil novecientos noventa y siete, de tal suerte que para atender al multicitado artículo 116, fracción IV, inciso d), se estableció en el numeral 5, párrafo veintidós, lo siguiente:

Artículo 5. (...)

Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un **sistema de medios de impugnación** en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales **y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III del Artículo 68 de esta Constitución.** Además, este sistema deberá observar la garantía de audiencia y los principios de publicidad, gratuidad, economía y concentración procesal. (se añaden negrillas)

Es así, que en el artículo 68, cuarto párrafo, fracción III, antes señalado, se previó:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ARTÍCULO 68. ...

El Tribunal de Justicia Electoral resolverá en forma definitiva y firme en los términos de esta Constitución y de la Ley de la Materia, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones de Diputados, Municipales y Gobernador;

II. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral local distintas a las señaladas en la fracción anterior;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; y

IV. Las demás que señale la Ley.

(Se añaden negrillas)

Siguiendo con el mandato constitucional, **el diez de octubre de mil novecientos noventa y siete**, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, aprobada por el Congreso local, misma que en su Libro Séptimo, Título Segundo denominado "DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN", estableció en sus artículos 390 y 392, lo que se transcribe:

ARTÍCULO 390.- Los recursos son aquellos medios de impugnación con que cuentan los ciudadanos, asociaciones políticas, partidos políticos y coaliciones que tienen por objeto:

I. Que los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujeten al principio de legalidad, y

II. La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

ARTÍCULO 392.- El Tribunal es competente para resolver los siguientes recursos:

I. El de inconformidad, y

II. El de revisión.

Para impugnar actos o resoluciones, relacionados con el ejercicio del derecho político-electoral **de votar**, los ciudadanos podían interponer el **recurso de inconformidad**, en los términos siguientes⁵:

- a) **Durante el tiempo que transcurría entre dos procesos electorales:** Por los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores recaídos a: los escritos de reclamación con motivo de la negativa a la inscripción al Padrón Estatal Electoral; las solicitudes de expedición de Credencial Estatal de Elector o rectificación de las Listas Nominales de Electores; así como a los ciudadanos que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubieren obtenido oportunamente la Credencial Estatal de Elector.
- b) **Durante el proceso electoral:** Por los ciudadanos hasta cinco días antes del día de la elección, para impugnar los actos o resoluciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores recaídos a las solicitudes de expedición de Credencial Estatal de Elector o rectificación de las Listas Nominales de Electores.

Tratándose del **derecho de asociación**, se estableció la procedencia del recurso de inconformidad, por parte de las asociaciones políticas, a través de sus representantes legítimos, cuando se les hubiere negado el registro como partidos políticos.

En la Exposición de Motivos, del Decreto que dio vida a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales de mil novecientos noventa y siete, se sustentó la implementación del *sistema de medios de impugnación*, como se anota a continuación:

Comentar sobre el Libro Séptimo de la Iniciativa, lleva recordar, que a través de la reforma a la Carta Magna en su Artículo 116, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996, se elevó a rango constitucional el principio de legalidad al cual deben sujetarse todos los actos y resoluciones emitidos por los órganos y autoridades electorales locales. Consecuentemente, para hacer efectivo este principio, se establece que las Entidades Federativas como partes integrantes del pacto federal, deben

⁵ Disposición que se derogó por el Congreso del Estado, en octubre de dos mil seis, con motivo de la desaparición de la credencial estatal de elector.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

establecer en sus leyes respectivas las normas jurídicas relativas a los medios de impugnación.

Es de reconocerse que con visión vanguardista, la iniciativa perfecciona y sistematiza al conjunto de medios de defensa que tienen como fines esenciales salvaguardar los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, el respeto del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, y que la voluntad popular reflejada en las urnas, sea la que determine los ciudadanos que habrán de ejercer los cargos de elección popular en el Estado y Municipios; todos estos derechos producto de luchas arduas, constantes e incansables, tendientes a construir un régimen democrático, en el cual la decisión de cada uno de nosotros cuenta en la construcción de instituciones legítimas, que procuren el bien común.

En efecto, al ser los medios de impugnación electorales instrumentos jurídicos con que cuentan los ciudadanos, partidos políticos o coaliciones, para atacar la nulidad de los actos y resoluciones, así como las omisiones de los órganos y autoridades electorales, que a su criterio lesionen la legalidad consignada en la Ley merecen, por consecuencia, la mejor estructuración.

Es así, como unidos todos los elementos, y aun cuando el Sistema de Medios de Impugnación contemplado en la Ley de Instituciones y Procesos Electorales en el Estado de Baja California resultó eficaz en su momento histórico, se hace necesario el replanteamiento de este apartado, para responder al nuevo marco jurídico constitucional en materia electoral.

(...)

Por su parte, en el Título Segundo denominado Del Sistema de Medios de Impugnación, se establecen los recursos de Inconformidad y Revisión, el objeto y los supuestos mediante los cuales se pueden interponer por los ciudadanos, partidos políticos o coaliciones.

No obstante que se estableció el sistema de medios de impugnación, se puede observar que el legislador local omitió prever de manera expresa, un recurso ciudadano a interponerse para la defensa de los derechos político electorales de ser votado; de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y en general, para controvertir actos o resoluciones de la autoridad, violatorios de cualquiera de esos u otros derechos humanos.

Sin embargo, por lo que hace al derecho de afiliación a los partidos políticos, con motivo de diversas demandas, los ciudadanos

encontraron acceso a la jurisdicción, ya que el entonces Tribunal Electoral estableció el criterio de conocerlas a través del recurso de inconformidad⁶; esto es, se resolvió que ante la falta de previsión expresa del medio de impugnación a interponerse por los recurrentes contra la negativa de su afiliación como miembro activo a un partido político, procedía el recurso de inconformidad, dada la similitud que guardaba dicho acto, con los que eran susceptibles de ser combatidos por ese medio de impugnación, pues de lo contrario, se haría nugatoria la garantía de acceso a la justicia consagrada en el artículo 17 de la Constitución federal, denegándose la posibilidad de impugnación de los actos atentatorios de aquél derecho.

Una reforma significativa en este tema, se dio con la expedición de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el **diecinueve de noviembre de dos mil ocho**, en que se estableció un nuevo recurso integrador del sistema de medios de impugnación, siendo éste el de apelación, que se dirigió a los ciudadanos y personas morales para impugnar resoluciones relacionadas con quejas o denuncias, así como a los militantes de los partidos políticos estatales y nacionales, para controvertir actos o resoluciones de éstos.

ARTÍCULO 399.- El sistema de medios de impugnación se integra por:

- I. El recurso de inconformidad;
- II. El recurso de apelación, y
- III. El recurso de revisión.

(...)

ARTÍCULO 401.- El recurso de apelación se podrá hacer valer:

- I. Por las personas físicas o morales que tengan un interés jurídico para impugnar las resoluciones de las Salas Unitarias del Tribunal Electoral, al resolver las quejas o denuncias de hechos que le competen en términos de la presente ley;
- II. Por los militantes de los partidos políticos estatales para impugnar los actos o resoluciones de éstos, con relación a los asuntos internos a que se refieren el Capítulo Octavo, del Título Tercero, del Libro Tercero, de esta Ley, y
- III. Por los militantes de los partidos políticos nacionales para impugnar los actos o resoluciones

⁶ TJE-CO-07/2007 y TJE-CO-08/2007, consultables en: [Tribunal de Justicia Electoral \(tje-bc.gob.mx\)](http://Tribunal.de.Justicia.Electoral(tje-bc.gob.mx))



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

emitidos, con relación a la fracción IV del artículo 107 de la presente Ley.

A partir de entonces, por disposición de la Ley, los militantes de los partidos políticos, cuentan con un medio legal para controvertir los actos de partido; considerándose, para esos efectos, a dichos institutos políticos, como autoridad responsable.

Al efecto, se dejó vigente el derecho de las asociaciones políticas, de controvertir, a través del recurso de inconformidad, la negativa de su registro como partido político, por conducto de sus representantes legítimos.

Sin embargo, la Ley en cita sólo legitimó a los ciudadanos para presentar el recurso de inconformidad en contra de los procedimientos instaurados con motivo de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos; los procedimientos de responsabilidad, instaurados por la respectiva Contraloría General, y los procedimientos administrativos, legitimando para impugnar actos o resoluciones de los órganos electorales, incluidos resultados electorales, únicamente a los partidos políticos y las coaliciones; quienes al contar con interés tuitivo para proteger los intereses de la comunidad en su conjunto, en su caso, serían el medio para defender derechos de los ciudadanos y candidatos.

Resulta trascendente señalar, que ante la situación jurídica que imperaba, con motivo de la demanda presentada por un candidato, este Tribunal adoptó el criterio de reconocerle legitimación para impugnar resultados electorales, a través del recurso de revisión, aun cuando la Ley no establecía tal hipótesis, pues como ya se señaló, sólo reconocía legitimación para esos efectos, a los partidos políticos y coaliciones, a través de sus representantes legítimos, sin embargo, se buscó tutelar el derecho fundamental de votar y ser votado del candidato⁷.

Lo anterior, hace evidente la necesidad de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades de los ciudadanos, y si bien, no es posible prever en la legislación todos los supuestos jurídicos para la procedencia de un recurso

⁷ RR-134/2013.

ciudadano, la responsable no ha sido del todo diligente en su labor legislativa⁸.

Actualmente, la Ley Electoral⁹ establece esta misma integración del sistema de medios de impugnación, de la que se puede observar un gran avance en la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que se reconoce legitimación, para controvertir actos o resoluciones de los órganos electorales: **I.** A candidatos independientes -recurso de inconformidad-; **II.** A los aspirantes a candidatos independientes -recurso de apelación-, y **III.** A los candidatos -recurso de revisión-.

Artículo 283.- El recurso de inconformidad se podrá hacer valer, por:

II. Los Candidato Independiente, cuando se consideren afectados por los actos o resoluciones de los órganos electorales, y

Artículo 284.- El recurso de apelación se podrá hacer valer por:

II. Los Aspirante a Candidato Independiente, cuando se consideren afectados por los actos o resoluciones de los órganos electorales emitidos en base a la Ley que reglamenta las candidaturas independientes en el Estado.

Artículo 285.- Los partidos políticos y las coaliciones, por conducto de sus representantes legítimos, o los candidatos por sí, podrán interponer el recurso de revisión para impugnar:

I. a la IX...

Los candidatos independientes por sí o a través de sus representantes legítimos, podrán promover el recurso de revisión, salvo lo estipulado en las fracciones VIII y IX que anteceden o las relacionadas con la representación proporcional de diputados.

Al efecto, se puede observar que aun cuando la legislación electoral se ha reformado y adecuado en distintos momentos, para legitimar a los ciudadanos respecto de diversos recursos, no se ha solucionado del todo el vacío legal a que se refiere el actor en su demanda, dado

⁸ Cobra relevancia mencionar, que en la legislación federal -Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral-, se regula un juicio que puede ser promovido por la ciudadanía, para la protección de sus derechos político electorales, del que se puede advertir los requisitos de procedencia, competencia para su conocimiento, así como su tramitación.

⁹ Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el doce de junio de 2015.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

que no se ha previsto, de forma expresa, en las diversas leyes electorales, incluida la vigente, un medio de impugnación dirigido a los ciudadanos en general para impugnar actos o resoluciones de autoridades electorales, que atenten contra sus derechos fundamentales de votar y ser votado, y de petición, entre otros; tan es así, que este Tribunal, en ejercicio de su quehacer jurisdiccional, ha fijado criterios para garantizar a los ciudadanos el acceso a una tutela judicial efectiva¹⁰, en observancia a los artículos 17 de la Constitución federal, y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo ante los jueces y tribunales competentes, para ampararla contra actos que violen sus derechos fundamentales¹¹.

En esa medida, es claro que el legislador de Baja California, ha incurrido en una *omisión relativa*, al no prever de forma expresa un medio de impugnación dirigido a los ciudadanos para impugnar, entre otros, actos o resoluciones de las autoridades electorales, no obstante que lo mandado en la reforma federal del veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, consistió en establecer un sistema de medios de impugnación *para que **todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad***, en los que se incluyen aquellos relacionados con el derecho fundamental de votar y ser votado, entre otros, siendo el caso que a la fecha, como lo refiere el actor, no existe ese **medio de defensa ciudadano**, con independencia de la denominación que se le dé, o bien, que sea

¹⁰ Como ejemplo, se citan los expedientes RI-84/2016 y MI-16/2020, en que se legitimó a ciudadanos para controvertir actos del Consejo General Electoral, del Instituto Electoral, o como en el caso, del Congreso del Estado.

¹¹ **Artículo 17.** Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Artículo 8. Garantías Judiciales. 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Artículo 25. Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

alguno de los ya previstos, pues contrario a lo señalado en la demanda, en que se afirma debe ser un “juicio para la protección de los derechos político electorales”, el poder reformador no dispuso la identificación del mismo.

Además, derivado de la reforma local de mil novecientos noventa y siete, se reconoció en el artículo 68, cuarto párrafo, fracción III, de la Constitución local, competencia para que el Tribunal conociera de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; competencia que actualmente se prevé en esos términos en el numeral 2, fracción I, inciso c) de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado, al que se agrega, conocer de “los derechos relacionados o inherentes a aquellos”, lo que se ha regulado de manera parcial, en la legislación electoral.

En consecuencia, derivado de esa omisión relativa, la legislatura local vulnera el principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución federal, que consiste en que la regularidad constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier autoridad o legislación secundaria y, por ende, lesiona en forma directa e inmediata el contenido esencial de derechos fundamentales que la propia Constitución tutela.

Lo anterior es así, porque se otorgó al Congreso del Estado una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal.

En efecto, debe tomarse en cuenta que la facultad conferida a las legislaturas estatales por un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el que se le impone la adopción de medidas legislativas con objetivos concretos y determinados por la propia norma, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto surge de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal, y si un Congreso no se pronuncia al respecto, vulnera la propia Constitución federal, dado que dicha conducta merma la plena eficacia de la misma¹².

En conclusión, con la omisión de la Legislatura local de incluir en el sistema de medios de impugnación un recurso ciudadano, en los

¹² SUP-JRC-122/2013.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

términos ya anotados, trastoca el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional que nos ocupa, y ha incumplido con su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, como lo mandata el artículo 1º de la Constitución federal, porque dicho sistema es de base constitucional y configuración legal, lo cual significa que necesariamente requiere de una actividad regulatoria. Asimismo, la omisión transgrede el principio de certeza, que rige en materia electoral, que se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral, conozcan las normas electorales que lo rigen.

6. EFECTOS

Al resultar parcialmente fundados los agravios que hace valer el recurrente, lo procedente es **ordenar** al Congreso local que, en ejercicio de su facultad legislativa emita la norma o normas en las que se regule, precise y determinen los requisitos de procedencia de un medio de impugnación, apto para controvertir los actos o resoluciones de los órganos y autoridades electorales, que violen los derechos político electorales del ciudadano, que actualmente no encuentran regulación expresa.

Para tal efecto, se debe tener presente que el proceso electoral local 2020-2021, dio inicio el seis de diciembre del año en curso, por lo que no podrá haber modificaciones legales fundamentales en la materia, hasta pasado dicho proceso, y por lo menos noventa días antes de que inicie el siguiente, atento a lo señalado en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución federal, que dispone: *Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

En esa tesitura, y siendo que las reformas al sistema de medios de impugnación, deben estimarse de carácter fundamental para el proceso electoral local, de acuerdo al criterio de la Suprema Corte, que establece que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se

