



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-24/2021 Y RI-27/2021 ACUMULADO

RECURRENTES:
EDUARDO JAVIER GUERRERO MAYMES,
REPRESENTANTE COMÚN DE LOS
SOLICITANTES DEL PLEBISCITO Y
MORENA

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL ELECTORAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE
BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
EDUARDO JAVIER GUERRERO MAYMES

MAGISTRADO PONENTE:
JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA:
HUGO ABELARDO HERRERA SAMANO

COLABORÓ:
NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST

Mexicali, Baja California, veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

SENTENCIA que **confirma** el Dictamen Diez, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, por el que se determinó la trascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de referéndum constitucional, identificada con el número de expediente IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020, e igualmente **confirma** el Punto de Acuerdo aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, por el que se resuelve la improcedencia de la referida solicitud de referéndum constitucional; con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

GLOSARIO

**Acto reclamado/
Punto de Acuerdo:**

Punto de Acuerdo por el que se “Resuelve la improcedencia de la solicitud de referéndum constitucional identificada con la clave IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020”, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el primero de febrero de dos mil veintiuno.

RI-24/2021 y Acumulado

Comisión de Participación:	Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Congreso del Estado:	XXIII Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Baja California
Consejo General/ responsable:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
Decreto ciento dos:	Decreto 102, emitido por el Congreso del Estado, mediante el cual se aprobaron diversas reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; la Ley Electoral del Estado de Baja California; la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Baja California ¹
Decreto setenta y cuatro:	Decreto 74, emitido por el Congreso del Estado, mediante el cual se reformaron los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local ²
Dictamen diez/Dictamen:	Dictamen número diez, por el que se determina la trascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de Referéndum Constitucional identificada con el número de expediente IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020
Dictamen nueve:	Dictamen número nueve, relativo a "LA VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020", aprobado el once de noviembre
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley de Participación:	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
MORENA:	Partido Político Nacional MORENA
Representante común:	Eduardo Javier Guerrero Maymes, representante común de un grupo de ciudadanas y ciudadanos bajacalifornianos
Sala Superior:	Sala Superior del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte/Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dos de septiembre.

² Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dieciséis de junio.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Tribunal:

Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Presentación de solicitud de referéndum. El dieciocho de agosto de dos mil veinte³, el Representante común, presentó ante el Consejo General solicitud de referéndum constitucional, para manifestar aprobación o rechazo sobre el Decreto número setenta y cuatro, emitido por el Congreso del Estado, mediante el cual se reformaron los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, que establecen que los diputados y munícipes podrán ser electos de manera consecutiva, sin necesidad de solicitar licencia para separarse del cargo; solicitud a la que acompañó 6,407 (Seis mil cuatrocientos siete) formatos oficiales en los que se contabilizaron 62,285 (Sesenta y dos mil doscientos ochenta y cinco) registros ciudadanos, misma que quedó registrada bajo el número de expediente **IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020** y fue turnada a la Comisión de Participación.

1.2. Verificación de base de datos. El veintiocho de octubre, mediante oficio IEEBC/CPCyEC/169/2020, se le notificó al Representante común, la verificación realizada por parte del Instituto Nacional Electoral en la base de datos del Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores, correspondiente a los ciudadanos que respaldan la solicitud de referéndum constitucional.

1.3. Decreto 102⁴. El dos de septiembre, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto número 102, mediante el cual se aprueban diversas reformas, entre otros, a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local.

1.4. Dictamen nueve. El once de noviembre, el Consejo General aprobó el Dictamen nueve en que resolvió, entre otras cosas, que la solicitud de referéndum constitucional que nos ocupa, "...cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 32 de la Ley de Participación Ciudadana...".

³ Todas las fechas mencionadas se refieren al año dos mil veinte, salvo mención expresa en contrario.

⁴<https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2020/Septiembre&nombreArchivo=Periodico-54-CXXVII-202092-N%C3%9AMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

RI-24/2021 y Acumulado

1.5. Actos impugnados. El primero de febrero de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó el Dictamen diez⁵ y el Punto de Acuerdo⁶.

1.6. Medios de impugnación. El ocho de febrero siguiente, el Representante común⁷ y MORENA⁸, interpusieron recursos de inconformidad ante el Instituto Electoral, respectivamente; los cuales fueron remitidos a este Tribunal el doce de febrero del año en curso.

1.7. Radicación, acumulación y turno a ponencia. Mediante proveídos de doce de febrero posterior, se radicaron los recursos de inconformidad en este Tribunal, asignándoles las claves de identificación RI-24/2021⁹ y RI-27/2021¹⁰, respectivamente; y por acuerdo de la misma fecha, el Pleno determinó la acumulación¹¹ del expediente RI-27/2021 al RI-24/2021, al advertir conexidad en el acto y autoridad responsable, siendo turnados a la ponencia del Magistrado Jaime Vargas Flores.

1.8. Auto de Admisión y Cierre de Instrucción. El veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, se dictó el respectivo acuerdo de admisión, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza, por lo que se procedió al cierre de instrucción, quedando en estado de resolución los medios de impugnación que nos ocupa.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver los presentes **RECURSOS** de **INCONFORMIDAD**, toda vez que se presentan contra actos dictados por un órgano electoral local, con motivo de un referéndum, que no tienen el carácter de irrevocables. Lo anterior, conforme a la interpretación sistemática y funcional de los artículos 5, Apartado E, párrafo último y 68 de la Constitución local; acorde a lo dispuesto por los artículos 2, fracción I, inciso d), de la Ley del Tribunal, así como 3, 67, 68 y 69 de la Ley de Participación, en relación con el 283, de la Ley Electoral.

⁵ Visible de foja 55 a la 92 del expediente RI-27/2021

⁶ Visible a foja 64 del expediente RI-24/2021

⁷ Consultable de foja 30 a 54 del expediente RI-24/2021.

⁸ Visible de foja 30 a la 44 del expediente RI-27/2021.

⁹ Visible en foja 87 del expediente RI-24/2021.

¹⁰ Visible a foja 131 del expediente RI- 27/2021.

¹¹ Visible a foja 131 del expediente RI-27/2021.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En efecto, tanto del artículo 69 de la Ley de Participación, como del 2, fracción I, inciso d) de la Ley del Tribunal¹², se desprende que los actos o resoluciones del Instituto Electoral o del Consejo General dictados con motivo de un referéndum podrán ser impugnados ante este Tribunal, disponiéndose en el último precepto en cita, que ello será en los términos del ordenamiento de la materia, siendo éste la Ley de Participación.

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 de este Tribunal el pasado 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, 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. TERCERO INTERESADO

Eduardo Javier Guerrero Maymes, quien tiene el carácter de actor en el expediente RI-24/2021, instaurado con motivo de haber impugnado el Punto de Acuerdo, presentó escrito en calidad de tercero

¹² Numerales que son un reflejo de lo dispuesto en el artículo 5, apartado E, párrafo último de la Constitución local, respecto a que los actos o resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, plebiscito o referéndum, podrán ser impugnados ante el Tribunal, en los términos que señale la ley.

RI-24/2021 y Acumulado

interesado, en el recurso promovido por MORENA, identificado como RI-27/2021, en el que se controvierten el Dictamen diez y el Punto de Acuerdo.

Como se observa, tanto el Representante común como MORENA, se duelen de un mismo acto como es el Punto de Acuerdo, por lo que con fundamento en el artículo 44 del Reglamento Interior del Tribunal, se tiene por no presentado su escrito por lo que hace a dicha resolución, al no reunir el requisito previsto en el numeral 296, fracción III, de la Ley Electoral, que establece que las partes que intervienen en el procedimiento de los medios de impugnación son:

I. El actor o recurrente, que será quien estando legitimado presente el recurso por sí mismo, o en su caso, a través de representante en los términos de este ordenamiento;

II. La autoridad responsable, que será el órgano que se señale como responsable del acto o la resolución impugnada.

Para los efectos del recurso de apelación referido en la fracciones III y IV del artículo 284 de esta Ley, los partidos políticos serán considerados, autoridad responsable, y

III. El **tercero interesado**, que será quien tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor o recurrente.

Es decir, en el procedimiento del medio de impugnación que promovió el Representante común, se presenta como actor y tratándose del recurso promovido por MORENA, se apersona con la calidad de tercero interesado, situación que carece de congruencia jurídica, porque la naturaleza de esta figura, es tener un derecho incompatible con el que pretende el actor, es decir, que lo relevante de la figura de tercero interesado, es que las pretensiones sean opuestas al actualizarse la afectación de su esfera jurídica, de ahí que se tenga por no presentado su escrito con relación al Punto de Acuerdo.

Por lo que hace al Dictamen diez, se le reconoce la calidad de tercero interesado, toda vez que dicha resolución no fue controvertida por el Representante común, de lo que se desprende su interés de que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

subsista el mismo, a diferencia de MORENA, que se advierte como su pretensión que el acto se revoque.

5. PROCEDENCIA

Aduce el Representante común, en su calidad de tercero interesado, que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción II, de la Ley Electoral, ya que MORENA carece de interés jurídico y legitimación para interponer el recurso de inconformidad, dado que en términos del numeral 68 de la Ley de Participación se establece quienes tienen interés jurídico para accionar dicho recurso, que serán quienes ejerciten el mecanismo de participación ciudadana, que en el caso, es el referéndum, y no “terceros que no tienen injerencia en el desarrollo del ejercicio de Participación Ciudadana”.

Además, señala que el recurso presentado por MORENA es extemporáneo, toda vez que al encontrarnos en proceso electoral, conforme al artículo 294, de la Ley Electoral todos los días y horas son hábiles, y siendo que el Dictamen se aprobó el primero de febrero del año en curso, fecha en la que tuvo conocimiento del acto, el plazo de cinco días para la presentación de la demanda, venció el seis del citado mes y año, y el medio de impugnación se promovió dos días después.

Las referidas causales resultan **infundadas**, a la luz de los razonamientos siguientes.

- **Interés jurídico y legitimación**

El artículo 68 de la Ley de Participación, dispone que podrán imponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico en los términos de la propia Ley, siendo aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

RI-24/2021 y Acumulado

Tratándose de la solicitud de plebiscito o de referéndum promovida por ciudadanos, lo podrá interponer el representante común que hayan designados en los términos del artículo 16 de la Ley de Participación.

A juicio de este Tribunal no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción II, de la Ley Electoral, con relación al 68 de la Ley de Participación, toda vez que, a pesar de no ser parte del universo de quienes conformaron la solicitud del referéndum constitucional, tal y como lo prevé el numeral 69, de la Ley de Participación, ello en forma alguna, excluye a los partidos políticos del derecho a la jurisdicción, por lo que pueden presentar con tal carácter el medio de impugnación ahí previsto.

Esto, porque si bien pudiera considerarse que no se causa una afectación directa en la esfera jurídica de MORENA o en el núcleo protector de sus derechos, ya que los agravios que se hacen valer tienen que ver con mecanismos de participación ciudadana, lo cierto es que ello no es obstáculo para que este Tribunal pueda conocer del medio de impugnación, habida cuenta que lo que está en juego en el acto impugnado es la eventual vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica, entre otros, cuya protección puede resultar de interés para los partidos políticos, quienes son parte integrante del Consejo General.

En ese tenor, y de conformidad con el sistema de medios de impugnación instituido en el marco jurídico local para salvaguardar el principio de legalidad que dará definitividad a las diversas etapas de los procesos electorales, garantizando la protección de los derechos políticos de ciudadanos como el de votar y ser votado, y ateniendo al principio *pro persona*, así como al derecho humano de acceso a un juicio o recurso apto, previstos en los artículos 1º y 17 de la Constitución federal, respectivamente, resulta factible reconocer interés jurídico y legitimación a los partidos políticos.

Máxime, si se tiene presente que los partidos políticos son coadyuvantes en vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de preservar que en las actividades del Instituto Electoral se observen los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

objetividad, que rigen la función pública electoral.

Ello, dada la naturaleza de orden público que tienen tanto las disposiciones legales en materia electoral como los principios que la rigen, e inclusive, por disposición constitucional federal y local, así como legal, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin, entre otros, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En ese tenor, y con base en que todos los actos y resoluciones electorales deben ceñirse, entre otros, al principio de legalidad, y dado el carácter de entidades de interés público que tanto la Constitución federal, como la propia del Estado y la Ley de Partidos Políticos local confiere a dichos institutos, se considera que en éstos existe interés para controvertir cuestiones como las que son materia del presente medio de impugnación, inclusive a pesar de que no resintieran una afectación directa en su esfera, si con el acto impugnado existiera la posibilidad de que se afecte alguno de los principios de referencia, como en la especie se estima que pudiera suceder con el de legalidad y seguridad jurídica, entre otros, debiéndose en consecuencia ampliar el interés jurídico y legitimación a los partidos políticos, precisamente al tener como finalidad la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la representación política, lo cual justifica la pretensión de acceder a un recurso que permita proteger la observancia de los principios fundamentales que integran el orden jurídico mexicano.

Sobre las bases expuestas, queda evidenciado que debe superarse la hipótesis normativa prevista en el artículo 68 de la Ley de Participación, en el sentido que sólo aquellos ciudadanos que instan el proceso de consulta respectivo tienen interés jurídico para interponer el recurso de inconformidad, a través del representante común que hayan designado, dado que en el procedimiento atinente pueden converger derechos fundamentales, de sujetos que no tengan la calidad de promoventes de un referéndum, caso en el cual, de la misma manera se debe garantizar su protección y tutela, frente a los actos o resoluciones que dicte la autoridad respectiva, como acontece en la especie.

RI-24/2021 y Acumulado

Finalmente, debe precisarse que en términos del artículo 283, fracción I, de la Ley Electoral, los partidos políticos están legitimados para interponer el recurso de inconformidad, contra actos o resoluciones de los órganos electorales, y es el caso, que el Dictamen diez fue emitido por el Consejo General, y no tiene el carácter de irrevocable, lo que confirma que MORENA, en su calidad de partido político, se encuentra legitimada, para presentar el recurso de inconformidad RI-27/2021, a quien igualmente se le reconoce interés jurídico en la causa.

- **Extemporaneidad**

Por otro lado, manifiesta el tercero interesado, que el recurso de inconformidad RI-27/2021, fue interpuesto de manera extemporánea, dado que se presentó el ocho de febrero del año en curso en el Instituto Electoral, debiendo ser el seis del citado mes y año, tal y como se desprende del contenido del numeral 295 de la Ley Electoral, lo cual para este Tribunal resulta **infundado**, por lo siguiente.

Si bien es cierto, el artículo 295, de la Ley Electoral, dispone que los recursos deberán interponerse dentro de los cinco días siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se impugna, también lo es el hecho, que debe valorarse la naturaleza del acto reclamado y su vinculación o no con el proceso electoral, pues en este último caso, de conformidad con el numeral 294, de la Ley Electoral, todos los días y horas son hábiles.

El término "durante el proceso electoral", debe entenderse no sólo en un sentido meramente temporal, sino también material, por lo que para determinar si el cómputo de los plazos se hace considerando sólo los días hábiles, exceptuando sábados, domingos e inhábiles conforme con la ley, es necesario analizar si los actos o resoluciones impugnadas guardan una relación directa y material con el proceso electoral respectivo.

De lo anterior se infiere que, si el referéndum ocurre fuera de un proceso electoral, el cómputo del plazo se efectuará contando solamente los días y horas hábiles establecidos en la ley. El mismo criterio debe regir en aquellos casos en que ocurra en la época en que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

se lleva a cabo un proceso electoral, porque dicho acto no se encuentra directa ni materialmente relacionado con alguna de las etapas del proceso electoral respectivo.

Ahora bien, el seis de diciembre, el Consejo General hizo la declaratoria formal del inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, para la renovación de la Gubernatura Constitucional, Diputaciones y municipales de los Ayuntamientos, todos del Estado de Baja California, y teniendo en cuenta que, el dieciocho de agosto el Representante común de un grupo de ciudadanas y ciudadanos bajacalifornianos, presentó ante el Instituto Electoral, una solicitud de Referéndum Constitucional, por consiguiente, esta fue emitida ciento diez días naturales previos al inicio del proceso, situación que no actualiza sea catalogada como actos comprendidos dentro de un proceso electoral.

En consecuencia, el recurrente al haber estado presente en la sesión de Consejo General, que aprobó el Dictamen diez, se entiende automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos, en términos del artículo 88, párrafo tercero de la Ley Electoral, el primero de febrero del dos mil veintiuno, por tanto, es claro que el plazo para interponer el recurso de inconformidad vencía cinco días hábiles posteriores al en que tuvo conocimiento de la emisión del acto, esto es, el ocho de febrero de la misma anualidad, pues no deben tomarse en cuenta los días seis y siete, al ser estos sábado y domingo respectivamente; de donde resulta que, el referido medio de defensa legal fue promovido dentro del plazo de cinco días concedidos para tal efecto, comprendidos del primero al ocho de febrero del dos mil veintiuno.

Desvirtuadas las causales de improcedencia, y cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, tanto en el recurso RI-24/2021 como el RI-27/2021, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo de los medios de impugnación.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

RI-24/2021 y Acumulado

- **Expediente RI-24/2021**

De la lectura del escrito de demanda, se advierte que el Representante común controvierte el Punto de Acuerdo y, en esencia, hace valer como motivos de agravio, los siguientes:

1. Plazo para determinar la procedencia del referéndum. El referéndum se desfasó por causa imputable al Instituto Electoral, incluso se le solicitó que ordenará al Congreso del Estado suspender el acto y sus efectos, por lo que sería inexistente el Decreto ciento dos.

2. Análisis sobre la causal de improcedencia. La responsable partió de una premisa falsa al considerar que si la norma materia de referéndum tuvo modificaciones de palabras, con motivo del Decreto ciento dos, que implicó la inserción de un lenguaje neutral de género y el principio de paridad de género, con ese solo hecho se actualizaba la improcedencia del referéndum, ya que no observó que no se modificó la naturaleza de las normas materia de referéndum, el cual es evidentemente derogatorio, pues no pretendía eliminar los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, mucho menos la figura de la reelección al cargo de munícipes y diputados, sólo que no se les permitiera hacer campaña utilizando un cargo público; además, la causal de improcedencia no tiene el carácter de manifiesta e indudable, porque ésta sólo se actualiza cuando todos los efectos desaparecen, y en el caso, aun y cuando una porción de dichos artículos se modificó, no significa que quedó sin efecto la parte de la norma materia de referéndum.

3. La causal de improcedencia no tiene el carácter de manifiesta e indudable. Los motivos de improcedencia deben ser claros, sin lugar a dudas, y que no puedan ser desvirtuados por ningún medio de prueba durante el procedimiento o juicio, y es el caso, que los ciudadanos se encuentran en desacuerdo con una parte del contenido de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, pretendiendo derogar una porción de dichas normas, por lo que la improcedencia solo se actualiza cuando todos los efectos desaparecen, como si el acto materia del referéndum no hubiera existido; por ello, aun y



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

cuando una porción de dichos artículos se modificó, no significa que quedó sin efecto la parte de la norma materia de referéndum.

4. Acceso oportuno a la justicia. La Comisión de Participación y el Consejo General, no otorgaron acceso oportuno a la justicia, al dictaminar hasta la última instancia la improcedencia del referéndum, con lo que se vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica, así como de justicia pronta y expedita, a la que toda autoridad está obligada, según lo dispuesto por los numerales 14, 16 y 17 de la Constitución federal, así como el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que cuando un “órgano advierta alguna causal de improcedencia por la que no se pueda cumplir las pretensiones del actor debe hacérselo saber de manera inmediata”, situación que en el caso no aconteció.

5. Fines del Instituto Electoral. Al estimar que se que actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, la responsable dejó de observar lo dispuesto en el numeral 35, fracciones II, V y VI de la Ley Electoral, así como el diverso 5, Apartado C, de la Constitución local, ya que el Instituto Electoral debe asegurar a los ciudadanos el acceso a mecanismos de participación ciudadana para hacer posible que se involucren en las decisiones públicas del país, y contrario a ello, fue omiso en acatar esa obligación constitucional.

6. Principio *pro persona*. La responsable no realizó una interpretación en favor de los ciudadanos, atendiendo al principio *pro persona*, a la convencionalidad y constitucionalidad, violentando con ello lo dispuesto en los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales.

- **Expediente RI-27/2021**

En su escrito de demanda, MORENA aduce que tanto el Dictamen diez como del Punto de Acuerdo se encuentran indebidamente fundados y motivados, y que vulneran el contenido de los artículos 1º, 14, 16, 17, 41, fracciones I y VI, de la Constitución federal y 44 de la Ley de Participación y, en breve señala como agravios, los siguientes:

1. Falta de motivación. La responsable vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, con relación al 44 de la Ley de

Participación, por indebida motivación del Dictamen diez, al estimar el actor que en la parte considerativa del mismo, no se hace mención de la opinión técnica de las instituciones educativas que fueron consultadas por la responsable, por el contrario, ésta se contradice al emitir el acuerdo sobre la trascendencia del objeto de referéndum, al no tomar en cuenta que dos de las instituciones opinaron que la solicitud del mismo es improcedente, lo que no fue “desvirtuado” o “combatido” por el Consejo General en la parte considerativa del Dictamen, en los puntos VII y VIII, lo cual se traduce en una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

2. Improcedencia del referéndum porque las normas no son objeto del mismo. La responsable aprobó el Punto de Acuerdo por razones equivocadas, al considerar improcedente el referéndum con base en la causal prevista en el artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, que dispone la improcedencia del mismo, cuando la norma se haya modificado, ya que de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 35, 41, 115 y 116 de la Constitución federal, con relación a los numerales 7, 16, 78 y 80 de la Constitución local, es posible concluir que el “derecho político electoral a la elección consecutiva”, no puede ser objeto de referéndum, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 47, fracción II, de la Ley de Participación, relativa a que las normas no sean objeto de referéndum.

3. Designación del Representante común. La responsable no realizó un análisis exhaustivo en la revisión de los formatos entregados por el Representante común, ya que de dichos formatos se desprende que no asientan ni contienen todos ellos, el nombre ni el domicilio del Representante común, siendo que con dichos formatos se conoce a quien pide la firma y a quien se designa como representante, de ahí que cada formato que no cumpla con lo dispuesto en el artículo 32, de la Ley de Participación se torna ineficaz para efectos de acreditar la personalidad de Eduardo Guerrero Maymes, y por tanto, no puede actuar en nombre de ellos.

La identificación de los agravios, se desprende 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**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

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 promueve¹³.

6.2. Cuestión a dilucidar y metodología de estudio

De los motivos de disenso antes reseñados, procede **dilucidar** si el Dictamen diez y el Punto de Acuerdo se encuentran ajustados a Derecho, o si por el contrario, transgreden derechos políticos electorales y principios constitucionales, como aducen los inconformes y, por ende, si procede su revocación.

Por cuestión de método, se analizará en primer término el agravio que hace valer MORENA, relativo a la indebida motivación del Dictamen diez, ya que de resultar fundado será suficiente para revocarlo, y en vía de consecuencia, dejar sin efectos el Punto de Acuerdo; en caso contrario, se seguirá con el análisis del resto de los agravios hechos valer.

El referido análisis no causa lesión a los recurrentes, como se desprende de la Jurisprudencia 04/2000, de Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados, tal y como se realiza a continuación.

6.3. Falta de motivación

Es **infundado** el agravio que hace valer MORENA, en el sentido que se vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, con relación al 44 de la Ley de Participación, por indebida motivación del Dictamen diez, al estimar el actor que en la parte considerativa del mismo, no se hace mención de la opinión técnica de las instituciones educativas que fueron consultadas por la responsable, por el

¹³ Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en <https://www.te.gob.mx/>

RI-24/2021 y Acumulado

contrario, ésta se contradice al emitir el acuerdo sobre la trascendencia del objeto de referéndum, al no tomar en cuenta que dos de las instituciones opinaron que la solicitud del mismo es improcedente, lo que no fue “desvirtuado” o “combatido” por el Consejo General en la parte considerativa del Dictamen, en los puntos VII y VIII, lo cual se traduce en una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Primeramente, ha de señalarse que conforme al artículo 16 de la Constitución federal, se establece el imperativo a todas las autoridades de fundar y motivar lo actos que incidan en la esfera de los gobernados.

La obligación de fundar un acto o determinación se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada; y la **motivación** consiste en señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en los supuestos de la norma invocada como base y sustento del modo de proceder de la autoridad.

Ahora bien, y siendo que en el caso, el recurrente hace valer una indebida motivación del Dictamen diez, por falta de análisis de las opiniones emitidas por las instituciones públicas consultadas, para efectos de determinar la trascendencia del referéndum, debe precisarse que a la luz del Dictamen y su “**ANEXO ÚNICO**”, este Tribunal advierte que la Comisión de Participación, sí analizó dichas opiniones, para efectos de dictaminar sobre la trascendencia de la solicitud del referéndum constitucional que nos ocupa, como se analiza a continuación.

La Comisión de Participación solicitó el auxilio de instituciones de educación superior que tienen relación con la materia, para la



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

elaboración y remisión de un estudio u opinión técnica, con el objeto de ser considerados en el análisis de trascendencia¹⁴.

Al efecto, la Comisión se apoyó en lo dispuesto en el artículo 44, de la Ley de Participación, que establece como facultad del Instituto Electoral, a través del Consejo General, determinar si el referéndum es trascendente para la vida pública del Estado, previo estudio elaborado por la Comisión de Participación, quien podrá auxiliarse, para la elaboración de su dictamen, de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate¹⁵.

En esa tesitura, se solicitó el apoyo de las siguientes instituciones: Universidad Autónoma de Baja California -UABC-; COLEF; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Colegio de México, A. C.; Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.; Universidad de Guanajuato; Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC; Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la UABC; Facultad de Derecho de la UABC; Facultad de Derechos de la UABC, Campus Tijuana; Departamento de Estudios de Administración Pública del COLEF; Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la UABC, Campus Ensenada, y Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, Investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública del COLEF.

De “Antecedente 31”, del Dictamen diez se advierte la recepción de las siguientes respuestas:

- **COLEF**, señaló no estar en posibilidad de elaborar el estudio u opinión técnica solicitada.
- **Colegio de México, A. C.**, informó que no se encuentra en condiciones para participar, debido a la imposibilidad de poder presentar una propuesta que satisfaga las necesidades técnicas.

¹⁴ Como se observa del Antecedente 30, del Dictamen diez.

¹⁵ Dicha atribución se recoge en el artículo 32, inciso f), del Reglamento Interior del Instituto Electoral, cuando se dispone que la Comisión de Participación conocerá y dictaminará los estudios sobre las solicitudes de plebiscito y referéndum a que hace referencia el artículo 44 de la Ley de Participación.

RI-24/2021 y Acumulado

- **Investigador del COLEF**, señaló que la solicitud debe declararse improcedente.
- **Facultad de Derecho UABC, Tijuana**, la Directora de la Facultad remite escrito signado por dos académicos, quienes señalan que la solicitud de referéndum no debería calificarse como procedente, ya que existe un reconocimiento constitucional al derecho a la reelección, como una variante o modalidad del derecho político del derecho político-electoral de votar y ser votado.

Con motivo de las opiniones vertidas, se solicitó de nueva cuenta a Víctor Alejandro Espinoza Valle, Investigador del COLEF y a la Directora de la Facultad de Derecho de la UABC, Campus Tijuana, elementos que robustecieran el estudio sobre la trascendencia de la norma materia de referéndum. Al efecto, el Investigador del COLEF, señaló que la solicitud es trascendente, pero es improcedente, y por su parte, dos profesores de la Facultad de Derecho, Campus Tijuana estimaron que la solicitud no satisface el estándar de trascendencia¹⁶.

Ahora bien, como se advierte del Considerando VIII del Dictamen, la Comisión de Participación procedió al análisis de la solicitud de referéndum constitucional, a efecto de determinar su trascendencia en la vida pública del Estado de Baja California, señalando que para la elaboración del estudio, solicitó el auxilio de instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales u organismos ciudadanizados, relacionadas con la materia objeto de la solicitud de referéndum constitucional:

En ese tenor, una vez recibida la Solicitud de Referéndum Constitucional bajo el expediente con clave IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020, a través de la cual se pretende someter a consulta el Decreto Número 74, mediante el cual se aprueban las reformas a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución de nuestro estado, la Comisión se dio a la tarea de llevar a cabo diligencias e investigaciones con el objeto de hacerse llegar de información que sirviera para la construcción del estudio materia de la solicitud de referéndum constitucional. **Entre ellas, destacan el listado de instituciones localizadas** así como los requerimientos de información que se indican en los antecedentes 30, 31, 33, 36 y 37 del presente documento.

A través de la información y documentos recabados, el estudio se abordó en siete apartados, a través de los cuales se realiza el análisis de la trascendencia de la solicitud de referéndum constitucional, a la luz del marco normativo en el ámbito

¹⁶ Así se observa de los Antecedentes 34, 37 y 37 del Dictamen.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

internacional, nacional y local, la exposición de motivos y los elementos de trascendencia que presentaron los promoventes, **así como las opiniones proporcionadas por las instituciones consultadas** y el congreso del estado.

Importante es precisar, que la Comisión de Participación realizó el análisis de la trascendencia del referéndum, con sustento en el estudio que se acompaña al Dictamen diez como **“ANEXO ÚNICO”**, del que se desprende un apartado sobre las opiniones emitidas por las instituciones públicas consultadas; documento que forma parte integrante del Dictamen, de tal suerte que sus consideraciones igualmente sustentan a éste, mismo que en la parte que interesa, señala:

e) Análisis de las opiniones emitidas por las Instituciones públicas consultadas para efectos de determinar la trascendencia de la Solicitud de Referéndum Constitucional IEIBC/CG/REFC/001 /18-08-2020.

Como se da cuenta en los antecedentes 30, 31, 33, 36 y 37 de este documento, esta autoridad electoral solicitó el auxilio de diversas instituciones públicas a fin de allegarse de elementos para la elaboración del presente estudio de la trascendencia de la Solicitud de Referéndum Constitucional que nos ocupa.

De acuerdo con lo asentado en los antecedentes referidos de las instituciones consultadas, solo hubo pronunciamiento por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), Campus Tijuana, así como por parte de un investigador del Colegio de la Frontera Norte (COLEF); **en tales pronunciamientos, las instituciones invocaban opiniones técnicas correspondientes a una tercera etapa del procedimiento administrativo para resolver la solicitud de referéndum, que es la procedencia o improcedencia de la solicitud**; por lo cual, como se da cuenta en el antecedente 34, se solicitó de nuevo su apoyo para que nos allegaran de acuerdo a su perspectiva elementos relativos a la segunda etapa del procedimiento que nos encontramos desahogando que es determinar la trascendencia de la solicitud de referéndum en la vida pública del Estado. (Se agregan negrillas).

Respecto a la trascendencia de la solicitud de referéndum, la Facultad de Derecho de UABC, Campus Tijuana, menciona que la Ley de la materia no establece elementos para que dicha trascendencia pueda determinarse, precisando que al haber esta ausencia el resultado de cómo se determine ésta, será un parteaguas para casos subsecuentes:

“...un elemento esencial de todo referéndum es que la cuestión que vaya a preguntar a la ciudadanía sea de trascendencia pública, de modo que ello es un requisito indispensable sin el cual no habría lugar para realizar acceder a este medio de participación política. Ahora bien, el criterio para determinar dicha trascendencia se encuentra ausente del cuerpo normativo, por lo que el resultado del primer referéndum en el estado será un parteaguas para

RI-24/2021 y Acumulado

determinar un estándar con el cual serán medidos los casos subsecuentes. En ese sentido, el estándar o parámetro de trascendencia en la cual la solicitud de referéndum constitucional, con registro IEEBC/CG/REF-001 /18-08-2020, que habría de operar debería ser alto y riguroso, es decir, que al saber que una de las opciones con las que cuenta el gobernado será la supresión de contenidos, a fin de que los temas materia del referéndum sean efectivamente trascendentales.

Asimismo, mencionan que la designación de ciudadanos para ocupar cargos de elección popular se trata de una cuestión pública y relevante para el Estado, pero que esta " ... contiene disposiciones tendientes a regular las condiciones, requisitos o exigencias que hacen viable el derecho político-electoral de ser electo, de nueva cuenta, mediante sufragio, entonces, se trata de una cuestión secundaria o accesoria al contenido esencial de un derecho humano."

Refieren que como criterio de trascendencia para las consultas populares federales se establece como limitante la consulta de derechos humanos.

En virtud de lo anterior, concluyen que la solicitud de referéndum no habría de satisfacer el estándar de trascendencia exigido en la Constitución local.

"Los puntos anteriores indican partes medulares del sistema legal mexicano, indicando los límites iniciales de la trascendencia de la materia de consulta.

De modo que la reforma constitucional prevista en el decreto número 7, emitido por la XXIII Legislatura del Congreso del Estado si bien es cierto modificó el régimen a partir del cual se podría acceder a la reelección, también lo es que fijó requisitos, exigencias o condiciones para el ejercicio de una modalidad o variante específica del derecho humano a ser electo mediante sufragio universal. Por las razones antes expuestas es que se estima que la solicitud de referéndum constitucional, con registro IEEBC/CG/REF-001/18-08-2020, no habría de satisfacer el estándar de trascendencia exigido en la Constitución local.

Adicionalmente, se destaca que las reflexiones expresadas en este documento, así como en la opinión técnica anteriormente remitida al Instituto Estatal Electoral de Baja California no representan la postura institucional de la Universidad Autónoma de Baja California, ni de la Facultad de Derecho Tijuana, sino que se trata de un análisis de índole académico de sus suscriptores."

En relación a la trascendencia de la solicitud de referéndum, el Investigador del COLEF concluye afirmando que la solicitud resulta trascendente debido al contenido de que trata la reforma (Decreto Número 74), y además por la importancia de que se someta a consulta de la ciudadanía si está o no de acuerdo con dicha reforma.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

"En conclusión, la solicitud de referéndum es trascendente en una doble vertiente: en virtud del contenido de la reforma constitucional y por la importancia de someter a consulta de la ciudadanía la pertinencia de la reforma."

Como se puede observar, la Comisión advirtió que las opiniones emitidas por los diversos académicos versaban sobre otra etapa del procedimiento de referéndum, como es su procedencia o improcedencia, de ahí que en el Dictamen diez no se pronunciara sobre las mismas. Sin embargo, también se observa que dada esa circunstancia requirió de nueva cuenta, información sobre la trascendencia del referéndum, obteniendo como resultado la opinión favorable del investigador del COLEF, no así de la Facultad de Derecho UABC, Tijuana, quien refirió a través de algunos de sus académicos, que en la Ley de la materia no se establecen elementos para que dicha trascendencia pueda determinarse, circunstancia que igualmente fue advertida por la Comisión al momento de resolver sobre la etapa procedimental que no ocupa, esto es, la trascendencia, como se verá más adelante.

Cabe resaltar, que atento a lo dispuesto en el artículo 44, de la Ley de Participación, las opiniones que emitan las instituciones a quienes se solicitó el apoyo, no son vinculantes para el Instituto Electoral, sino como bien se señala en dicho precepto legal, representan un apoyo en la elaboración del dictamen respectivo.

Es así, que puede advertirse que no hubo omisión de referirse a las opiniones técnicas emitidas por los diversos académicos, por el contrario, en las conclusiones vertidas en el **"ANEXO ÚNICO"**, se alude a la información solicitada a las distintas instituciones educativas:

6. Conclusiones

...

Para la elaboración del estudio, la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica solicitó el auxilio de instituciones de educación superior, organismos no gubernamentales u organismos ciudadanizados, relacionadas con la materia objeto de la solicitud de referéndum constitucional.

En ese tenor, una vez recibida la Solicitud de Referéndum Constitucional bajo el expediente con clave IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020, mediante la cual se pretende someter a consulta el Decreto Número 74, mediante el cual se

RI-24/2021 y Acumulado

aprueban las reformas a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución de nuestro estado, la Comisión se dio a la tarea de llevar a cabo diligencias e investigaciones con el objeto de hacerse llegar de información que sirviera para la construcción del estudio materia de la solicitud de referéndum constitucional. Entre ellas, destacan el listado de instituciones localizadas así como los requerimientos de información que se indican en los antecedentes 30, 31, 33, 36 y 37 del presente documento.

A través de la información y documentos recabados, el estudio se abordó en siete apartados, a través de los cuales se realiza el análisis de la trascendencia de la solicitud de referéndum constitucional, a la luz del marco normativo en el ámbito internacional, nacional y local, la exposición de motivos y los elementos de trascendencia que presentaron los promoventes, **así como las opiniones proporcionadas por las instituciones consultadas** y el congreso del estado.

Ahora bien, del propio “**ANEXO ÚNICO**”, se advierte que para determinar la trascendencia de la solicitud, la Comisión se sustentó en la legislación que consideró aplicable al caso, haciendo notar que en la Ley de Participación no se desprende qué debe entenderse por “trascendencia en la vida pública del estado”, circunstancia que igualmente fue advertida por los académicos de la Facultad de Derecho UABC, Tijuana, por lo que en términos del artículo 6, de la Ley Federal de Consulta Popular, estableció los elementos para determinar la trascendencia de la solicitud, procediendo al análisis de cada uno de ellos, como lo replica en el Dictamen diez; criterio del que este Tribunal no hace pronunciamiento alguno, dado que no fue controvertido por los recurrentes.

En las relatadas circunstancias, contrario a lo manifestado por el actor, para este Tribunal el Dictamen diez se encuentra debidamente motivado, partiendo de la base que en el mismo sí se atendió a las opiniones vertidas tanto por el COLEF como por la Facultad de Derecho, Campus Tijuana, a través de su personal académico, y siendo que fue aprobado por el Consejo General, se tiene a esta autoridad dando cumplimiento a la obligación impuesta en el artículo 16 constitucional, del que deriva la debida motivación de los actos de autoridad; sin que sea óbice a lo anterior, que no se hubieren recibido el total de opiniones solicitadas, dado que ello es un factor que no se encontraba al alcance de la responsable.

Así las cosas, se reitera lo **infundado** del presente agravio.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

6.4. Análisis sobre la causal de improcedencia -*manifiesta e indudable*-

No le asiste la razón al Representante legal, cuando refiere que la responsable partió de una premisa falsa al considerar que si la norma materia de referéndum tuvo modificaciones de palabras, con motivo del Decreto ciento dos, que implicó la inserción de un lenguaje neutral de género y el principio de paridad de género, con ese solo hecho se actualizaba la improcedencia del referéndum, ya que no observó que no se modificó la naturaleza de las normas materia de referéndum, el cual es evidentemente derogatorio, pues no pretendía eliminar los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, mucho menos la figura de la reelección al cargo de municipales y diputados, sólo que no se les permitiera hacer campaña utilizando un cargo público, por lo que no debió considerar que la improcedencia tiene el carácter de manifiesta e indudable.

Lo anterior, encuentra sustento en las razones que se exponen a continuación.

El dieciséis de junio, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto setenta y cuatro¹⁷, emitido por el Congreso del Estado, mediante el cual se reformaron los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local para establecer, entre otras cosas, que no será necesario que el funcionario interesado en ser electo diputado o municipal, de manera consecutiva, solicite licencia para separarse del cargo, lo que se transcribe, en lo que interesa:

ARTÍCULO 16.- (...)

(...)

Para ser electo Diputado de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.

ARTÍCULO 78.- (...)

(...)

(...)

Para ser electo Presidente Municipal, Regidor o Síndicos de un ayuntamiento, de manera consecutiva, no será necesario

¹⁷Disponible en:
<https://wsextbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sisistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2020/Junio&nombreArchivo=Periodico-33-CXXVII-2020616-NÚMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>

RI-24/2021 y Acumulado

que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.

Como se señaló en el apartado de Antecedentes, las referidas reformas motivaron que el dieciocho de agosto, el Representante común presentara ante el Consejo General, solicitud de referéndum en la que pide someter a “**REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL**” el Decreto setenta y cuatro, haciendo patente el desacuerdo de los ciudadanos “...que los diputados locales, presidentes municipales, síndicos y regidores, busquen la reelección, con el beneficio de que no tengan que separarse de su cargo para participar en la elección continua”.

Al citado documento, se acompañó un total de 6,407 (Seis mil cuatrocientos siete) formatos oficiales en los que se contabilizaron 62,285 (Sesenta y dos mil doscientos ochenta y cinco) registros ciudadanos, misma que quedó registrada bajo el número de expediente **IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020** y fue turnada a la Comisión de Participación.

Revisada la solicitud y los formatos que se acompañaron a la misma, así como los presentados con posterioridad, se logró conformar cuando menos el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la Lista Nominal¹⁸, así como satisfacer los demás requisitos especificados en el numeral 32¹⁹ de la Ley de Participación, al tratarse de referéndum constitucional; tal y como se desprende del Dictamen Nueve, relativo a la verificación de los requisitos formales²⁰.

¹⁸ **Artículo 29.-** El referéndum constitucional puede ser solicitado por: ... **III.-** Los ciudadanos que representen cuando menos el 1.5% de la Lista Nominal.

¹⁹ **Artículo 32.-** Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:

- I. Nombre del representante común de los promoventes;
- II. Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;
- III. Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;
- IV. Autoridad de la que emana la materia de referéndum;
- V. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y
- VI. Nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos. El Instituto a través de su órgano directivo competente, y en los términos del convenio respectivo con el Instituto Federal Electoral, verificará los datos de las credenciales para votar.

²⁰ <https://www.ieebc.mx/archivos/sesiones/sesiones2020/ext/dictamen/dict9cpcyec.pdf>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Relacionado con lo anterior, es necesario señalar que los Partidos de Baja California, de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Revolucionario Institucional, promovieron ante la Suprema Corte, acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto setenta y cuatro²¹, mediante las que plantearon conceptos de invalidez relacionados en lo general, con violaciones al proceso legislativo y, la inconstitucionalidad de las normas que permiten que el funcionario interesado para participar en la elección consecutiva, de ciertos cargos de elección popular no se separe del mismo.

En esa tesitura, de la Acción de Inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas²², se advierte que los partidos controvirtieron lo siguiente:

- **Partido de Baja California**

“El Partido Político de Baja California participa en el proceso electoral de dos mil veintiuno y que el decreto impugnado le causa perjuicio, ya que éste trae como consecuencia que los funcionarios públicos que quieran reelegirse en el cargo en el que ocupan, no tienen la obligación de separarse del cargo mientras contienden por su reelección”.

- **Partido de la Revolución Democrática**

“Es inequitativo, desigual e imparcial que un candidato que se registra por primera ocasión en la contienda se vea en desventaja frente a quienes se pretenden reelegir para ocupar el mismo puesto cuando ha tenido la oportunidad de demostrar en radio, televisión y en eventos como lo es la presentación de su informe de gobierno u otro, por ello debe exigirse que dichos funcionarios dejen su cargo durante el proceso electoral y sea la ciudadanía quien decida si refrenda su trabajo o lo repruebe el día de la jornada electoral”.

- **Partido Acción Nacional**

“El Decreto número 74 viola los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por constituir un acto legislativo inválido debido a que carece del requisito esencial de firma del Gobernador del Estado y del Secretario General de Gobierno,

²¹ Acción de Inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020, respectivamente.

²² Consultable en: <https://www.ieebc.mx/instrumentospartciud/referendum/IEEBCCGREFC001/archivos/etapas/documentos/engrose21012021030137.pdf>

que para su validez y observancia constitucional, exigen los artículos 33; 34; apartado C, párrafo segundo; 48; 52, fracción I y 49, fracción I de la Constitución Local”.

- **Partido Revolucionario Institucional**

“La reforma impugnada vulnera el derecho político a la equidad en la contienda electoral, así como al principio de imparcialidad en el uso de los recursos políticos, consagrados en los artículos 40, 41, fracción V, apartado A, 116 fracción IV, inciso b), 133 y 134 de la Constitución Federal, así como el diverso 25 del Pacto Internacional y 23 de la Convención Americana, porque los Diputados locales Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos de los Ayuntamientos que pretendan ser reelectos se les otorga la posibilidad de optar por no ser separados de su cargo, esto ya que cuentan con una doble calidad de servidor público en funciones y candidato de campaña, situación que pone en ventaja al servidor público que aspire a la reelección consecutiva frente a los demás servidores que se les condicionó a tener que separarse del cargo para poder ser candidatos, así como frente a los candidatos que por primera vez se postulan para cubrir tales puestos”.

Es así, que en las referidas acciones de inconstitucionalidad, se controvirtió el Decreto setenta y cuatro porque, entre otras cosas, se consideraron inconstitucionales las normas que permiten a los funcionarios públicos que quieran reelegirse en el cargo que ocupan, no separarse del mismo, mientras contienden por su reelección, tema que es objeto del referéndum que nos ocupa, como se advierte de la respectiva solicitud.

Importante es mencionar, antes que la Corte resolviera sobre la constitucionalidad de las multicitadas normas, el Congreso del Estado vuelve a modificarlas -artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local-, mediante el Decreto ciento dos²³, a fin de adecuarlas a las reformas constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la federación el seis de junio de dos mil diecinueve, en que se establecieron disposiciones en materia de paridad de género y, a las reformas legales, que regulan

²³ Disponible en: <https://wsxtbc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2020/Septiembre&nombreArchivo=Periodico-54-CXXVII-202092-NÚMERO%20ESPECIAL.pdf&descargar=false>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

la materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, publicadas el trece de abril, en el Diario Oficial²⁴.

En esa tesitura, al resolver la multicitada Acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas, la Suprema Corte consideró que con motivo de la aprobación del Decreto ciento dos, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal²⁵, al haber **cesado los efectos** de la norma general impugnada, siendo que los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, que habían sido reformados en el Decreto setenta y cuatro, fueron nuevamente sujetos a **modificaciones**, y es el caso, que la improcedencia referida se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que motivaron la acción de inconstitucionalidad, en tanto que constituye el único objeto de análisis.

En efecto, la Corte consideró que si bien, con dichas modificaciones, que tuvieron, entre otros, el objetivo de insertar un lenguaje neutral de género e incorporar el principio de paridad de género, así como regular el tema de violencia política de género, aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución federal y también por el Congreso de la Unión al reformar diversos ordenamientos legales, no se alteró el contenido material de las porciones impugnadas -particularmente el relacionado con la no separación del cargo para participar en la reelección continua de ciertos cargos de elección popular en el ámbito local-, ello sí tiene un efecto en el sistema normativo electoral aplicable, por lo que se puede considerar que **se actualiza un cambio normativo**, lo que desprendió a la luz de comparar lo dispuesto en el Decreto setenta y

²⁴ Los ordenamientos legales que se reformaron son: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, Ley General de Responsabilidades Administrativas.

²⁵ Improcedencia que igualmente es aplicable en la acción de inconstitucionalidad, y al efecto establece:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[...].

RI-24/2021 y Acumulado

cuatro con el Decreto ciento dos, cuya parte que interesa, se transcribe:

Decreto setenta y cuatro	Decreto ciento dos
<p>ARTÍCULO 16.- (...)</p> <p>(...)</p> <p>Para ser electo Diputado de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.</p> <p>Durante los periodos de campaña respectiva, quien pretenda reelegirse de manera consecutiva, debe ponderar los siguientes supuestos:</p> <p>I.- No podrá recibir emolumentos o salarios, dietas, apoyos para gestión social o cualquier otra que se le asimile, independientemente de la obligación de continuar en el desempeño del cargo para el cual ha decidido participar en elección consecutiva.</p> <p>II.- No podrá utilizar recursos públicos que les correspondan por el ejercicio de su encargo para promover o influir de manera alguna en el voto a su favor o en contra de algún candidato.</p> <p>III.- No podrá ocupar al personal adscrito a la nómina del Congreso del Estado durante su horario laboral para realizar actos de campaña.</p> <p>IV.- No podrá estar presente en actos públicos relacionados con la entrega de beneficios derivados de programas sociales promovidos en su encargo.</p> <p>V.- No podrá condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos en ninguna circunstancia.</p> <p>VI.- No podrá promocionar o publicar las acciones de beneficio social realizadas en el periodo que comprende, desde el inicio de las campañas hasta la conclusión de la jornada electoral.</p> <p>VII.- Las demás prohibiciones o limitaciones que determinen las leyes aplicables en la materia.</p>	<p>ARTÍCULO 16.- Las diputaciones se elegirán cada tres años y podrán ser electos de manera consecutiva de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de que hayan accedido al cargo como candidaturas independientes o sido postulados por algún partido político o coalición.</p> <p>Cuando las diputaciones hayan sido postuladas por algún partido político o coalición, la postulación para su elección consecutiva sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>Para ser electo para una diputación de manera consecutiva, no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.</p> <p>Durante los periodos de campaña respectiva, quien pretenda reelegirse de manera consecutiva, debe ponderar los siguientes supuestos:</p> <p>I.- a VII.- ...</p>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

<p>(...)</p> <p>(...)</p>	<p>Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.</p>
<p>ARTÍCULO 78.- (...) (...) (...)</p> <p>Para ser electo Presidente Municipal, Regidor o Síndicos de un ayuntamiento, de manera consecutiva, <u>no será necesario que el funcionario interesado, solicite licencia para separarse del cargo.</u></p> <p>Durante los actos de precampaña o campaña respectiva, quien pretenda participar en una elección consecutiva, deberá abstenerse del uso de recursos públicos en los términos que prevé el artículo 16 de esta Constitución y 9 TER de la Ley para el Régimen Municipal para el Estado de Baja California, además en el periodo de campaña, no podrán recibir emolumentos o salarios, dietas, apoyos para gestión social o cualquier otra que se le asimile, independientemente de la obligación de desempeñar el cargo para el cual ha decidido participar en elección consecutiva.</p>	<p>ARTÍCULO 78.- (...) (...) La Presidencia Municipal, Sindicatura y Regidurías de los ayuntamientos durarán en su cargo tres años, pudiendo ser electos por un período adicional consecutivo. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (...)</p> <p>(...)</p> <p>Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatas y candidatos deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo.</p>
<p>Artículo 80.- (...) I a la III.- (...) IV.- No tener empleo, cargo o comisión en el Gobierno federal, estatal o municipal, en los organismos descentralizados municipales o estatales, e instituciones educativas; salvo que se separen, en forma provisional, noventa días antes del día de la elección. Tratándose de la elección consecutiva, se estará a lo que establece el artículo 78 de esta</p>	<p>Artículo 80.- (...) I a la IV.- (...)</p> <p>V.- (...) 1 al 4 ...</p>

Constitución. V.- (...)	5. Las personas condenadas mediante sentencia firme por los delitos de violencia política contra las mujeres por razón de género o violencia familiar.
----------------------------	--

Atento a lo anterior, la Suprema Corte concluyó que las modificaciones respectivas a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, consistieron en:

- En el artículo 16 se cambió el término “Diputado” por “**una diputación**” en la misma porción impugnada; y se incorpora que “en los métodos de selección de **candidaturas** deberán respetar **el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo**”, en una porción distinta.
- En el artículo 78 se cambió “Los Presidente Municipales, Regidores y Síndico” por “**La Presidencia Municipal, Sindicatura y Regidurías**”, en una porción distinta. Así como que “**Los partidos políticos en la determinación de los criterios para garantizar la paridad de género en sus métodos de selección de candidatas y candidatos deberán respetar el principio de paridad de género en su aspecto cualitativo y cuantitativo**”, en una porción distinta.
- En el artículo 80 se agregó un **apartado 5. “Las personas condenadas mediante sentencia firme por los delitos de violencia política contra las mujeres por razón de género o violencia familiar”**, en una porción distinta.

Acorde con lo señalado, la Corte sobreseyó la Acción de Inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas, partiendo de la base que se generó un cambio a las normas objeto de la misma, lo que sustentó en la Jurisprudencia 8/2004, de rubro y texto siguientes²⁶:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas,

²⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, Materia Constitucional, pág. 958, registro digital 182048.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

El pronunciamiento de la Corte, deja en evidencia que con motivo del Decreto ciento dos, no sólo se **modificaron** los artículos 16, 78 y 80, de la Constitución local, objeto de referéndum, sino que **cesaron sus efectos**, al ser nuevamente sujetos de reformas, a tal grado que dichas modificaciones impidieron al órgano jurisdiccional entrar al análisis de fondo de las acciones de inconstitucionalidad planteadas por los partidos políticos promoventes, que al igual que en el presente caso, coincidentemente, tuvieron como motivo las normas que permiten a los funcionarios públicos que quieran reelegirse en el cargo que ocupan, no separarse del mismo, mientras contienden por su reelección, entre otros.

Ahora bien, dicho criterio es de observancia obligatoria para este Tribunal, así como para la responsable, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal²⁷, sin que obste a lo anterior que dichas autoridades no estén explícitamente previstas en el referido precepto legal, pues así se desprende de la Jurisprudencia 94/2011, emitida por el Pleno de la Corte, de rubro: **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**²⁸.

En esa tesitura, para este Tribunal contrario a lo señalado por el recurrente, el Punto de Acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado, habida cuenta que, tomando como sustento la resolución de la Suprema Corte, es que el Consejo General arribó a la

²⁷ **ARTICULO 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

²⁸ El considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en cuanto al Decreto setenta y cuatro, mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros de la Corte.

RI-24/2021 y Acumulado

determinación que conforme al artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia, relativa a que la norma o normas objeto de referéndum se hayan **modificado**:

Artículo 47.- Son causas de improcedencia, que:

VI.- La norma o normas objeto de referéndum se hayan modificado...

Ciertamente, del Considerando IV del Punto de Acuerdo, denominado: “**ESTUDIO PREFERENTE SOBRE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**”, se observa que el Consejo General precisó que las causales de improcedencia deben ser “manifiestas e indubitables”, es decir, advertirse de forma clara, de tal manera que no haya duda en cuanto a su existencia.

Asimismo, la responsable advirtió que la solicitud de referéndum es improcedente, toda vez que las normas objeto del mismo fueron modificadas, generando un cambio normativo y dejando sin materia la solicitud de mérito; precisando, que si bien, el Decreto setenta y cuatro tuvo por objeto “reformar”, ello no significa que se esté ante dos figuras distintas, ya que únicamente se trata de la utilización de palabras que tienen el mismo significado en el lenguaje parlamentario o legislativo²⁹, por lo que es posible inferir, que el legislador al establecer que será una causal de improcedencia el que la norma o normas que se pretendan someter a referéndum se hayan modificado, implica que las mismas fueron motivo de una reforma posterior, sin precisar de qué naturaleza o entidad debe ser la misma.

Ahora bien, el Consejo General analizó el Decreto setenta y cuatro y el ciento dos, mediante un cuadro comparativo, del que desprendió que las modificaciones contenidas en este último, tuvieron por objeto, entre otros, insertar un lenguaje neutral de género e incorporar el principio de paridad de género, lo que implica una modificación que genera la improcedencia de la solicitud; conclusión a la que arribó, a la luz de la Acción de Inconstitucionalidad 146/2020 y sus

²⁹ Al efecto, el Consejo General precisó que conforme con la Real Academia de la Lengua Española, la palabra *modificar* significa: transformar o cambiar algo mudando alguna de sus características, y la misma Real Academia define la palabra *reformar* como: modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo. En ese sentido, afirmó que una reforma, es el procedimiento que tiene por **objeto modificar**, mejorar, enmendar, actualizar o innovar algo.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

acumuladas, de la que transcribe los rubros: “**CUARTO. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**” y “**CESACIÓN DE EFECTOS**”.

Además, el Consejo General hace notar que para la Corte, las modificaciones realizadas por el legislador de Baja California, a través del Decreto ciento dos, no sólo fueron motivo de un nuevo proceso legislativo y de modificaciones que pudiesen considerarse de forma o simples retoques a la redacción de las porciones normativas reformadas, sino que se trató de un cambio normativo que impacta sustancial y normativamente a esas disposiciones, apoyado en la Acción de Inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada, cuya parte que se transcribió en el Punto de Acuerdo, es la siguiente:

“No se pasa por alto que varios contenidos normativos son similares, en cuanto a su texto formal, al que tenían previo a su reforma. Sin embargo, ello no significa que no haya existido un cambio normativo conforme al criterio vigente de esta Suprema Corte.

Por el contrario, en todos los preceptos reclamados por los partidos políticos, se advierten las condiciones **que actualizan un nuevo acto legislativo**. A saber, **en varios de los preceptos reclamados, se incluye referencia binaria a los géneros**; cambiando, por ejemplo, conceptos como “candidato” a “candidatas y candidatos” o a un concepto neutral como “candidaturas” (“Presidente” a “Presidenta o Presidente”, “Consejero” a “Consejera o Consejero, entre otras tantos ejemplos).

Ese cambio, a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes, tiene como implicación un cambio normativo. La incorporación de **lenguaje incluyente** fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, no se trata de mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.

Situación que, es importante resaltar, provoca que, **el cambio normativo, no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad.** Esta incorporación de lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como puede ser a las coaliciones, a las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de asignación de cargos por representación proporcional, funcionamiento y quórum de asistencia y votación del Consejo General del Instituto Electoral y de los consejos distritales o municipales, designación del Secretariado Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.”

RI-24/2021 y Acumulado

Así, al considerar que las normas que se pretenden someter a referéndum no solo fueron objeto de una modificación posterior por el Congreso del Estado, sino que en interpretación de la Corte las modificaciones de mérito trajeron como consecuencia la cesación de los efectos de las normas, la responsable decretó la improcedencia de la solicitud de referéndum constitucional que nos ocupa, en términos de la fracción VI, del artículo 47, de la Ley de Participación.

Sentido que resulta acertado, si se considera que los ciudadanos solicitantes manifestaron expresamente su consentimiento para presentar el referéndum constitucional, sobre la base del Decreto setenta y cuatro, que supone que el contenido textual de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, fue de su conocimiento.

Con base en las consideraciones expuestas, este Tribunal reitera que el Punto de Acuerdo se encuentra debidamente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, en expresar el o los preceptos legales aplicables al caso y, lo segundo, en señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en los supuestos de la norma invocada como base y sustento del modo de proceder de la autoridad.

No es obstáculo para arribar a lo anterior, que el Representante común afirme que antes de determinar la improcedencia con base en la causal citada, la responsable debió tomar en cuenta el objeto y principios rectores de la participación ciudadana y “analizar la eficacia del referéndum”, en términos del artículo 25, de la Ley de Participación, ya que “evidentemente era derogatorio”, pues no “pretendía eliminar totalmente el contenido de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución Local”, ni la figura de la reelección, sino lo que buscaba era derogar la parte del ordenamiento que se legisló en beneficio de los Diputados y de los Munícipes, ya que como se señaló párrafos atrás, y se reitera, a juicio de la Corte, con motivo del Decreto ciento dos cesaron los efectos de los artículos 16, 78 y 80, de la Constitución local, al ser nuevamente sujetos de reformas, de los que



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

se cuestionó precisamente, permitir a los funcionarios públicos que quieran reelegirse en el cargo que ocupan, no separase del mismo, mientras contienden por su reelección, lo que refleja sin lugar a dudas, un pronunciamiento íntimamente relacionado con la materia objeto de referéndum.

De ahí, que no es dable sostener que dichas reformas sólo implicaron un lenguaje neutral de género y la incorporación del principio de paridad y que **“EN NINGÚN MOMENTO SE MODIFICÓ LA NATURALEZA DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL”**, como lo pretende hacer notar el actor, ya que efectivamente, como lo sostuvo la responsable, en el caso se presentó una causal manifiesta e indudable, al no haber lugar a dudas sobre su existencia.

Resta precisar, que en términos del artículo 48, tercer párrafo, de la Ley de Participación, el acuerdo que se emita declarando procedente el proceso de referéndum, señalará en su caso el efecto en que se haya admitido, en los términos del artículo 25 fracción II de la Ley -constitutivo, abrogatorio o derogatorio-, por lo que no corresponde al actor darle la connotación de derogatorio, como lo hace en el agravio que se analiza.

En conclusión, a partir de lo anteriormente expuesto, es que se considera que las modificaciones realizadas a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, constituyen cambios sustanciales que de conformidad con el numeral 47 de la Ley de Participación, resultan suficientes para determinar que el Punto de Acuerdo que declara la improcedencia de la solicitud de referéndum constitucional identificada con la clave IEEBC/CG/REF/001/18-08-2020, se considera ajustado al principio de legalidad y, por tanto, debidamente fundado y motivado, de ahí que resulta procedente **confirmarlo**.

6.5. Principio de exhaustividad

Si bien, con el agravio que precede, basta para confirmar el Punto de Acuerdo, en aras de atender al principio de exhaustividad que impone a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, estudiar completamente todos y cada uno de los

puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento; en los apartados siguientes se analizarán los agravios enderezados a controvertir el Punto de Acuerdo, atendiendo primeramente, a las inconformidades señaladas por el Representante común, y posteriormente las aducidas por MORENA³⁰.

6.6. Plazo para determinar la procedencia del referéndum

Son **inoperantes** los argumentos en que afirma el Representante común “dilación” en el proceso para resolver sobre la trascendencia o procedencia del referéndum, así como violación al procedimiento por la negativa a suspender los efectos de la norma, toda vez que dichos actos no son materia del Punto de Acuerdo.

A manera de orientación, cabe señalar que los Tribunales Federales han establecido que los agravios resultan inoperantes cuando en ellos nada se aduce con relación a los fundamentos esgrimidos en la sentencia recurrida³¹.

Los conceptos de violación deben consistir en razonamientos de carácter lógico jurídico, tendientes a poner de manifiesto que las consideraciones que rigen la resolución o sentencia reclamada, son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el criterio consistente en que para tener por configurado un agravio es suficiente expresar la causa de pedir, pues en términos de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, aun cuando para la procedencia del estudio de un agravio baste con expresarla, esto no implica que los recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin fundamento.

Ello, porque la razón de que sea suficiente para el estudio de agravios, que en éstos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquellos no necesariamente deban plantearse a manera de silogismo jurídico o bajo cierta redacción, pero sin que esto implique de manera alguna que los recurrentes se limiten a realizar

³⁰ Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia 43/2002, emitida por Sala Superior de rubro: **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.**

³¹ 14 Tesis XI.2º. J/27, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

meras afirmaciones sin sustento, pues es obvio que les corresponde exponer razonadamente el por qué resultan inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman³².

De ahí, que atender sustancialmente aseveraciones que no cumplan con estas cuestiones mínimas, implicaría resolver a partir de argumentos no hechos valer, lo que se traduciría indebidamente en una subrogación total en el papel del promovente que infringiría el principio de congruencia, rector del pronunciamiento de toda sentencia judicial, cuestión diversa a la deficiencia en la argumentación de agravios, cuya deducción sí es permisible a este Tribunal, conforme al artículo 326, de la Ley Electoral.

Así las cosas, al no combatirse frontalmente las consideraciones que sostienen el acto reclamado, son inoperantes los agravios en cuestión para revocarlo, puesto que no puede emprenderse el análisis oficioso de las consideraciones que lo sustentan.

Por otra parte, cabe señalar que, entre otros, en el expediente RI-56/2020 y su acumulado este Tribunal resolvió sobre la ampliación del plazo previsto del artículo 48 de la Ley de Participación, a efecto de determinar la procedencia o improcedencia de la solicitud del referéndum constitucional que nos ocupa; expediente en el que igualmente se determinó por este Tribunal, que la legislación aplicable contempla la suspensión del acto únicamente para el caso del plebiscito, y no así respecto del referéndum, como lo pretende el actor, lo que corrobora lo inoperante de los agravios, ya que se emiten argumentos sobre cuestiones ya resueltas por este Tribunal, las cuales han causado estado.

En consecuencia, y dado que el recurrente no vierte argumentos encaminados a controvertir las consideraciones en que se sustentó el Punto de Acuerdo, es que se tornan **inoperantes** sus manifestaciones.

³² Lo expuesto encuentra sustento en la Jurisprudencia número 1a./J. 81/2002 de la Suprema Corte, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTE SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.**

6.7. Acceso oportuno a la justicia

No le asiste la razón al Representante común cuando afirma que no se otorgó un acceso oportuno a la justicia al haber resuelto la improcedencia de la solicitud de referéndum hasta la última instancia, porque tal circunstancia debió “hacérselo saber de manera inmediata”; tal connotación se sustenta en lo siguiente.

En términos de los artículos 16, 17, 44, 45, 46, 47 y 48, de la Ley de Participación, ha sido criterio reiterado de este Tribunal, que el procedimiento para la sustanciación del plebiscito consta de tres momentos o fases, siendo éstos: **a)** La validación de los requisitos de la solicitud de plebiscito; **b)** Determinar si la solicitud cumple con el elemento subjetivo, consistente en la trascendencia del acto, y **c)** Acordar la procedencia o improcedencia de la solicitud³³.

En ese sentido, la primera fase comprende **la solicitud** presentada ante el Consejo General, quien verificará y determinará si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Participación, haciéndolo del conocimiento de los solicitantes, y en su caso a los interesados, así como a la autoridad de quien emana el acto, como lo dispone el numeral 17 de la Ley en cita.

La segunda fase, es la **trascendencia**, que se realiza una vez verificado y determinado por el Consejo General el cumplimiento de los requisitos de la solicitud, se inicia una investigación en la cual, por una parte la autoridad de la que emana el acto en cuestión hará llegar sus consideraciones al Instituto Electoral, -artículos 45 y 46 de la Ley de Participación- y por otra, la Comisión determinará si podrán auxiliarse de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate –artículo 44 de la Ley de Participación-. Contando con la documentación anterior, el Consejo General determinará de manera fundada y motivada, si la solicitud es trascendente para la vida pública del Estado.

³³ RI-33/2018 y su acumulado RI-39/2018, mismo que fue confirmado por Sala Regional Guadalajara, en el expediente SG-JDC-10/2019, y RI-30/2019.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

El tercer momento es la **procedencia o improcedencia**, tiene lugar una vez concluida la fase anterior, esto es, emitido el dictamen en el que se determine que el acto que se pretende someter a consideración de la ciudadanía es trascendente para la vida pública del Estado, el Consejo General deberá emitir el acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito, para lo cual analizará si, en su caso, se actualiza alguna de las causales previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación.

Si bien, el criterio adoptado por este Tribunal se relaciona con un procedimiento plebiscitario, los efectos del mismo deben hacerse extensivos tratándose del referéndum, atendiendo al principio jurídico que establece que a igual razón debe corresponder igual disposición, pues ambas figuras versan sobre democracia participativa, además, así se dispone en el Capítulo Tercero, del Título Segundo, de la Ley de Participación, denominado: “**DISPOSICIONES COMUNES A LOS PROCESOS DE PLEBISCITO Y REFERÉNDUM**”, del que se puede observar que tratándose del referéndum le son aplicables, en lo que interesa, los numerales 44, 45, 46, 47 y 48 del citado ordenamiento legal, que igualmente regulan el plebiscito; por tanto, de dichos preceptos legales, así como de los diversos 30, 31 y 36, de la Ley de Participación, se afirma que el procedimiento para la sustanciación del referéndum consta de los tres momentos o fases antes señalados.

En el caso concreto, del Punto de Acuerdo se desprende que la responsable razonó que el momento para analizar las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación, corresponde a la tercera fase del procedimiento que nos ocupa, tal y como lo ha determinado este Tribunal.

Así se advierte, del inciso “**B) Procedimiento para la realización de un referéndum constitucional.**”, apartado “**III CUESTIÓN PREVIA.**”, que en sus puntos 22, 23, 24, 25, 26 y 27, dispone:

22. Determinación del cumplimiento de requisitos. En un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud, el Consejo General debe resolver si la solicitud cumple con los requisitos establecidos en el punto 1.3.

23. En caso de cumplir con los requisitos previstos el Instituto Electoral deberá notificar al Congreso y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.

24. La notificación al Congreso deberá contener por lo menos:
a) La mención de la norma o normas que se pretenden someter a consulta; b) La exposición de motivos contenida en la solicitud de los promoventes, y e) El plazo para hacer llegar sus consideraciones.

25. Análisis de la trascendencia. El Consejo General de manera fundada y motivada, previo estudio de la Comisión de Participación Ciudadana, determinará si la norma o normas que se proponen someter a referéndum constitucional son trascendentes para la vida pública del Estado

26. La Comisión de Participación Ciudadana para la elaboración del estudio de referencia podrá auxiliarse de órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate.

27. Procedencia de la solicitud. Dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se reciba la contestación de parte del Congreso, el Consejo General deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del referéndum constitucional.

Debe precisarse, que los tres momentos procedimentales para llegar a la determinación de la procedencia o improcedencia de una solicitud de referéndum, fueron establecidos por la responsable en el Dictamen nueve³⁴, determinación que a la fecha adquirió definitividad y firmeza.

Del citado Dictamen nueve, en lo que interesa, se advierte de sus considerandos, lo siguiente:

VII. Que en la Ley de Participación Ciudadana se define un procedimiento constituido por tres momentos procedimentales para determinar la procedencia o improcedencia de una solicitud de referéndum, que se constituyen de la forma siguiente:

Uno. Se debe realizar la validación de los elementos objetivos de la solicitud de referéndum;

Dos. Determinar si la solicitud cumple con el elemento subjetivo, consistente en la trascendencia de la norma en la vida pública del Estado y,

Tres. Acordar la declaración de la procedencia o improcedencia de la solicitud.

En este tenor, el primer momento se configura una vez que se determine que la solicitud de referéndum constitucional cumple con los elementos objetivos exigidos por la Ley de Participación Ciudadana y que, en cuyo caso, su artículo 36 indica que el Consejo General debe notificar al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario debe desechar de plano la solicitud.

³⁴ Consultable en bh 654e-20201117152529 (ieebc.mx)



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Así mismo, la ley en cita prevé que, para que el Consejo General pueda pronunciarse con respecto a la trascendencia de la norma para la vida pública del Estado, es necesario que exista un dictamen de la Comisión, la cual puede auxiliarse de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanos relacionados con la materia de que se trate, según se establece en el artículo 44 de la Ley de Participación Ciudadana:

(...)

Posteriormente, el Consejo General, deberá emitir un acuerdo en el que declare la procedencia o improcedencia del referéndum en los términos del artículo 48, de la Ley de Participación Ciudadana, atendiendo a las causales que establece el artículo 47, de la misma ley...

En consecuencia, se estima que la autoridad responsable no obstaculizó el acceso oportuno a la justicia de los ciudadanos promoventes del referéndum, como tampoco dejó en estado de indefensión a los “ciudadanos Bajacalifornianos”, habida cuenta que atendió al criterio establecido por este Tribunal en diversos expedientes, que como ya se señaló, es extensivo al caso que nos ocupa, consistente en que una vez dictaminada la trascendencia del asunto, se procederá a resolver sobre su procedencia o improcedencia, por lo que no se transgreden los principios de certeza, seguridad jurídica y de justicia pronta y expedita, como lo afirma el actor; de ahí, que no resultaba viable resolver dicha etapa en el momento de publicación del Decreto ciento dos, que tuvo lugar en el mes de septiembre, como lo sostiene el actor, ya que refiere que debió hacerse inmediatamente.

Aunado a lo anterior, es de precisarse que con la emisión del Dictamen nueve, fueron del conocimiento del actor los momentos procedimentales para substanciar la solicitud de referéndum, y no los controversió.

Es por todo lo expuesto, que el agravio materia de análisis se torna **infundado**.

No pasa desapercibido, que el actor refiere que la sesión del Consejo General, celebrada el primero de febrero del año en curso, se encuentra viciada, por la presencia de Francisco Javier Tenorio Andújar, Director de la Consultoría del Congreso del Estado, quien en la sesión fungía como representante de MORENA, ya que en términos del artículo 83, fracción IV, de la Ley Electoral, su actuar vulnera el

RI-24/2021 y Acumulado

principio de legalidad al no poder emitir una opinión imparcial, por ser titular de un órgano técnico del Congreso del Estado, quien es la autoridad emisora de la norma objeto de referéndum.

Al efecto, dichas manifestaciones resultan **inoperantes**, al ser vagas, genéricas e imprecisas, ya que en ningún momento el recurrente precisa de qué manera la presencia del representante de MORENA en la sesión del Consejo General trastocó el principio de legalidad, ni aporta elementos que demuestren la imparcialidad alegada, así como tampoco documento del que se advierte el cargo que dice ocupa en el Congreso del Estado.

6.8. Acceso a los mecanismos de participación ciudadana -fines del Instituto Electoral-

No le asiste la razón al Representante común, cuando señala que al determinar la causal de improcedencia, en términos del artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, se contravienen los artículos 5, Apartado C, de la Constitución local, y 35 fracciones II, V y VI, de la Ley Electoral, que establecen los mecanismos de participación ciudadana, y los fines del Instituto Electoral, respectivamente, por las consideraciones que se exponen a continuación.

La regulación de los mecanismos de democracia directa, implica su reconocimiento como vías para el ejercicio del derecho humano de votar, lo cual es acorde a lo establecido en los artículos 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, párrafo primero, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén el derecho de **participación** política de manera directa o mediante representantes libremente elegidos.

En ese contexto, el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente.

Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la **organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad**; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso³⁵.

Al respecto, el artículo 5, Apartado B, de la Constitución local, establece entre las atribuciones del Instituto Electoral, realizar los procesos de “Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum”, que conjuntamente con la “Iniciativa Ciudadana” y el “Presupuesto Participativo”, son los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, tal y como lo establece el Apartado C, del precepto constitucional que nos ocupa³⁶.

Dicha norma dispone, además, que **la Ley** fomentará, impulsará, promoverá y consolidará los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, igualmente establecerá las reglas que permitan regular el proceso democrático de participación en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos, sujetándose a las bases que establece la propia Constitución.

Ahora bien, el artículo 33, de la Ley Electoral, reconoce al Instituto Electoral como un organismo público, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio; depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, **referéndum** y consulta popular, **en los términos de la ley de la materia**.

Por disposición del numeral 35, fracciones II, V y VI, de la Ley Electoral, son fines del Instituto Electoral: asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y el cumplimiento de

³⁵ Se sustenta lo anterior, en la Tesis XLIX/2016, emitida por Sala Superior, de rubro: **MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.**

³⁶ Participación que se consagra como un derecho de los ciudadanos, en el numeral 8, fracción IV, inciso b) de la Constitución local.

RI-24/2021 y Acumulado

sus obligaciones; realizar los procesos de consulta popular, plebiscito y **referéndum en los términos de la ley de la materia**, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar al fortalecimiento y difusión de la cultura cívica y política, respectivamente.

Al efecto, la Ley de Participación es el ordenamiento legal reglamentario de los artículos 5, 8, 28, 34 y 112 de la Constitución local, cuyo objeto es fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos.

Ahora, por cuanto hace al referéndum, la Ley de Participación señala en su artículo 26, que el Instituto Electoral, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de dicho mecanismo de participación ciudadana, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios.

En ese contexto, como se señaló en párrafos precedentes, el Instituto Electoral, a través del Consejo General, durante la substanciación del procedimiento de referéndum, deberá atender a tres momentos o fases: **a)** Validar los requisitos de la solicitud de plebiscito; **b)** Determinar si la solicitud cumple con el elemento subjetivo, consistente en la trascendencia del acto, y **c)** Acordar la procedencia o improcedencia de la solicitud³⁷, tal y como se desprende de los numerales 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Participación; hecho lo anterior, y de resultar procedente la solicitud, realizará diversos actos relacionados propiamente con el desarrollo de dicho mecanismo de participación ciudadana, como son: la emisión de una convocatoria; organización de los trabajos; consulta; cómputo respectivo, y declaración de validez de los resultados.

Es así, que aun y cuando se trate de mecanismos de democracia directa, las leyes imponen requisitos para su ejercicio, y el Consejo General se debe ceñir a las normas aplicables que los regulan, siendo el caso, que conforme al procedimiento atinente, se encontraba constreñido a analizar, si se surtía alguna causa de improcedencia o

³⁷ RI-33/2018 y su acumulado RI-39/2018, y RI-30/2019.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

no, como lo establece la Ley de Participación, en su artículo 48, primer párrafo, que dispone:

Artículo 48.- Dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad, el Consejo General deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o del referéndum, según se trate.

En efecto, los derechos humanos de carácter político-electoral no son ilimitados o absolutos, dado que encuentran su limitante en otros derechos, o en las propias leyes como en el caso, que se prevén causas que impiden la procedencia del referéndum cuando, entre otras cosas, la norma o normas se modifiquen; es decir, que se trate de un mecanismo de participación ciudadana no significa que en automático debe resultar procedente, cuando precisamente es la propia ley de la materia, quien prevé que puede suceder lo contrario.

En esa tesitura, la improcedencia de mérito fue atendida por la responsable, tal y como se advierte a la luz del análisis efectuado en el punto **6.4.** de la presente resolución, pues al percatarse de una causal de improcedencia “manifiesta e indudable”, con motivo del pronunciamiento por parte de la Suprema Corte, sobre los efectos de las normas objeto de referéndum, se encontraba obligada a observar tal pronunciamiento, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal³⁸, y la Jurisprudencia 94/2011, emitida por el Pleno de la Corte, de rubro: **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.**

Así las cosas, resulta **infundado** el agravio relativo a que el Instituto Electoral, a través del Consejo General, dejó de observar en “perjuicio de los ciudadanos”, su obligación constitucional prevista en el artículo

³⁸ **ARTICULO 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

5, de la Constitución local, con relación al 35, de la Ley Electoral, al contravenir su “fin último” y obstaculizar los ejercicios participativos que tienen por finalidad implementar mecanismos de participación, que permita a los ciudadanos formar parte en las decisiones de la vida pública del Estado, como lo afirma el actor.

6.9. Omisión de interpretar atendiendo al principio *pro persona*

Por otro lado, es **infundado**, como lo refiere el Representante común, que la responsable se encontraba constreñida a realizar una interpretación más favorable atendiendo al principio *pro persona*, a la convencionalidad y constitucionalidad, y no como lo hizo, aplicando de manera estricta el artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, sin garantizar los mecanismos que permitan a los ciudadanos tomar parte en los asuntos públicos del Estado, y participar efectivamente en las decisiones políticas.

Si bien es cierto, el artículo 1º constitucional establece que todas las normas relativas a derechos humanos, se deberán interpretar de manera que favorezca el mayor ejercicio de éstos; tomando como base el análisis efectuado en el apartado **6.4.** de la presente resolución, en que se arriba a la conclusión que la causal de improcedencia del referéndum se encuentra debidamente fundada y motivada, es dable advertir, que la solicitud no resultaba procedente, ni siquiera so pretexto de atender al principio *pro persona* para establecer una interpretación más amplia o extensiva, ya que en modo alguno este principio puede dar cabida a dichas interpretaciones, cuando las mismas no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas.

Así lo ha sostenido, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en la jurisprudencia 56/2014, de rubro: **PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.**

Además, dicho principio no persigue cobijar a toda costa a la persona, sino procurarle la mayor protección pero, sin desconocer otros



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

principios también de gran entidad. Esto es, no conlleva la ineludible consecuencia de dejar de observar los otros principios constitucionales y legales o las restricciones que prevé la norma fundamental, pues de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre e inseguridad jurídica, de ahí que, en el caso, no había necesidad de realizar una interpretación conforme a la constitucionalidad y convencionalidad, como lo pretende el actor, apoyada en el principio *pro persona*; sin que ello implique hacer nugatorios los derechos y libertades e ir en contra de lo previsto en el artículo 1º constitucional, pues como ya se dijo, los derechos humanos no son ilimitados o absolutos, por lo que no necesariamente se debía resolver conforme a las pretensiones de los solicitantes.

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia 104/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES**³⁹.

No pasa desapercibido, que el actor se duele del actuar del Congreso del Estado, al considerar que al emitir una nueva reforma a favor de los diputados que lo integran, lo hizo de manera ventajosa manejando a su favor causales de improcedencia; acciones que dejan en un estado total de indefensión a los ciudadanos, y que resultan un grave fraude a la Ley de Participación, para no someterse a los mecanismos de participación ciudadana.

La inconformidad señalada, resulta **inoperante**, ya que se endereza a controvertir actos que no son emitidos por la responsable sino por una autoridad diversa. Además, nada se aduce con relación a los fundamentos esgrimidos en el Punto de Acuerdo⁴⁰.

³⁹ Orientan lo anterior, las Jurisprudencias y Tesis de rubros: **PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA; ACCESO A LA JUSTICIA. ES UN DERECHO LIMITADO, POR LO QUE PARA SU EJERCICIO ES NECESARIO CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, ASÍ COMO DE OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO, y ACCESO A LA JUSTICIA Y EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS. NO IMPLICA DEJAR SIN EFECTOS LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA Y ADMISIBILIDAD DEL JUICIO DE AMPARO.**

⁴⁰ Orienta lo anterior, la Tesis XI.2º. J/27, emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES.**

Así, los conceptos de violación deben consistir en razonamientos de carácter lógico jurídico, tendientes a poner de manifiesto que las consideraciones que rigen la resolución o sentencia reclamada, son contrarias a la ley o a su interpretación jurídica.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el criterio consistente en que para tener por configurado un agravio es suficiente expresar la causa de pedir, pues en términos de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, aun cuando para la procedencia del estudio de un agravio baste con expresarla, esto no implica que los recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin fundamento.

Ello, porque la razón de que sea suficiente para el estudio de agravios, que en éstos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquellos no necesariamente deban plantearse a manera de silogismo jurídico o bajo cierta redacción, pero sin que esto implique de manera alguna que los recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento, pues es obvio que les corresponde exponer razonadamente el por qué resultan inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman⁴¹.

De ahí, que atender sustancialmente aseveraciones que no cumplan con estas cuestiones mínimas, implicaría resolver a partir de argumentos no hechos valer, lo que se traduciría indebidamente en una subrogación total en el papel del promovente que infringiría el principio de congruencia, rector del pronunciamiento de toda sentencia judicial, cuestión diversa a la deficiencia en la argumentación de agravios, cuya deducción sí es permisible a este Tribunal, conforme al artículo 326, de la Ley Electoral.

Así las cosas, al no combatirse frontalmente las consideraciones que sostienen el acto reclamado, son inoperantes los agravios en cuestión para revocarlo, puesto que no puede emprenderse el análisis oficioso de las consideraciones que lo sustentan.

⁴¹ Lo expuesto encuentra sustento en la Jurisprudencia número 1a./J. 81/2002 de la Suprema Corte, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO.**



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

6.10. Improcedencia del referéndum porque las normas no son objeto del mismo

No le asiste la razón a MORENA, cuando afirma que la responsable aprobó el Punto de Acuerdo por razones equivocadas, al considerar improcedente el referéndum con base en la causal prevista en el artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, que dispone la improcedencia del mismo, cuando la norma se haya modificado, ya que de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 35, 41, 115 y 116 de la Constitución federal, con relación a los numerales 7, 16, 78 y 80 de la Constitución local, es posible concluir que el “derecho político electoral a la elección consecutiva”, no puede ser objeto de referéndum, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el numeral 47, fracción II, de la Ley de Participación, relativa a que las normas no sean objeto de referéndum.

Como se analizó en el apartado **6.4** de la presente sentencia, con motivo de la Acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas, la Suprema Corte se pronunció sobre la aprobación del Decreto ciento dos, considerando que con el mismo, **cesaron los efectos** de la norma general impugnada, esto porque los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, que habían sido reformados mediante el Decreto setenta y cuatro, fueron nuevamente sujetos a **modificaciones**.

Si bien, para la Corte con dichas modificaciones que tuvieron, entre otros, el objetivo de insertar un lenguaje neutral de género e incorporar el principio de paridad de género, así como regular el tema de violencia política de género, no se alteró el contenido material de las porciones impugnadas -particularmente el relacionado con la no separación del cargo, para participar en la reelección continua de ciertos cargos de elección popular en el ámbito local-, ello sí tiene un efecto en el sistema normativo electoral aplicable, por lo que se puede considerar que **se actualiza un cambio normativo**.

El pronunciamiento de la Corte, deja en evidencia que con motivo del Decreto ciento dos, las normas objeto de referéndum se modificaron, a tal grado, que cesaron los efectos de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, por lo que se está en presencia de un motivo

RI-24/2021 y Acumulado

manifiesto e indudable de improcedencia, puesto que el motivo "manifiesto", significa claro, evidente, y el "indudable", lo cierto, seguro, que no puede dudarse.

Ciertamente, tomando en consideración que la Corte expresamente utilizó el vocablo "modificaciones", al analizar el Decreto ciento dos, es indudable que, en el caso, se actualizaba la causal prevista en el artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, que como ya se señaló, dispone la improcedencia del referéndum, cuando la norma o normas objeto del mismo se hayan modificado.

En consecuencia, es claro que al momento de emitir el acuerdo respectivo, el Consejo General advirtiera la actualización de dicha causal, antes que cualquier otra, dado su carácter de manifiesta e indudable.

Además, se reitera que el Consejo General, se encontraba obligado a atender dicho criterio, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal⁴², y de la Jurisprudencia 94/2011, emitida por el Pleno de la Corte, de rubro: **JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS**⁴³.

En esa tesitura, para este Tribunal contrario a lo señalado por el recurrente, en la especie procedía determinar la improcedencia del referéndum, en términos del artículo 47, fracción VI, de la Ley de Participación, como así lo determinó el Consejo General, circunstancia que no transgrede la modalidad de elección

⁴² **ARTICULO 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

⁴³ El considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en cuanto al Decreto setenta y cuatro, mediante el cual se aprueba la reforma a los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución local, se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros de la Corte.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

consecutiva, como lo afirma el actor, por lo que resulta **infundado** el agravio.

6.11. Designación del Representante común

Es **inoperante** el agravio vertido por MORENA, relativo a que la responsable no realizó un análisis exhaustivo de los “formatos” en que se designó a Eduardo Javier Guerrero Maymes como Representante común, y en los que se señaló el domicilio del mismo, ya que se utilizaron “formatos vagos” de los que se desprende que no contienen “todos ellos” el nombre ni el domicilio de dicha persona, por lo que se transgrede el artículo 32, de la Ley de Participación, y se tornan ineficaces para acreditar la personalidad aludida, violentando con ello los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, y que por tanto, al no existir certeza que los ciudadanos designaron al Representante común, porque asentaron su firma en un formato que no lo señala, no puede actuar a nombre de ellos.

La inoperancia del agravio radica, en que en la primera fase del procedimiento para la sustanciación del referéndum, la responsable verificó los requisitos formales de la solicitud de referéndum constitucional, previstos en el artículo 32 de la Ley de Participación, reconociendo a Eduardo Javier Guerrero Maymes la calidad de Representante común y su domicilio legal, tal y como se desprende del Dictamen nueve, en que se determinó lo siguiente:

IX. Que, con base en las consideraciones previas, esta Comisión procede al análisis de la solicitud de referéndum constitucional identificada con el número de expediente IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020, a efecto de verificar si se acreditan los requisitos exigidos en el artículo 32 de la Ley de Participación Ciudadana, resultando:

Fracción I. Nombre del representante común de los promoventes.

Se tiene por satisfecho el requisito, en virtud de que, de la simple lectura del escrito de solicitud se desprende en su foja 01 que el C. **Eduardo Javier Guerrero Maymes**, quien manifiesta ser mexicano, mayor de edad, identificándose con credencial para votar, se ostenta como **representante común** de los ciudadanos y ciudadanas que respaldan la solicitud de referéndum constitucional. De igual manera, el C Octavio Sandoval López, quien manifiesta ser mexicano, mayor de edad, identificándose con credencial para votar, se ostenta como representante común suplente de los ciudadanos y ciudadanas que respaldan la referida solicitud.

Fracción II. Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones.

El requisito en cuestión se tiene por colmado, ello en razón de que del escrito de solicitud se advierte a foja 01 y 02 que, el domicilio para oír y recibir notificaciones es el ubicado en **Avenida Cristóbal Colón número 1145, Segunda Sección, entre calles C y D, en el municipio de Mexicali, Baja California.**

Dicho Dictamen ha quedado firme, al haberse agotado la respectiva cadena impugnativa y no haberse revocado⁴⁴, por lo que se reconoce la calidad de Representante común a Eduardo Javier Guerrero Maymes, así como su domicilio legal.

En ese estado de cosas, y en virtud que el actor emite argumentos sobre cuestiones ya resueltas por este Tribunal, las cuales han causado estado, es **inoperante** que este órgano jurisdiccional se pronuncie sobre la designación del Representante común, cuando dicho acto ha quedado firme y, por ende, no se encuentra sujeto a pronunciamiento alguno, en los términos pretendidos por MORENA.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se **confirma** el Dictamen Diez, aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el primero de febrero de dos mil veintiuno, por el que se determinó la trascendencia para la vida pública del Estado de la solicitud de referéndum constitucional, identificada con el número de expediente IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020.

SEGUNDO. Se **confirma** el Punto de Acuerdo aprobado por el Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California, el primero de febrero de dos mil veintiuno, por el que se resuelve la improcedencia de la solicitud de referéndum constitucional, identificada con la clave IEEBC/CG/REFC/001/18-08-2020.

⁴⁴ RI-41/2020 y acumulado; SG-JDC-7/2021 y SUP-REC-75/2021 y su acumulado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO. Se instruye al Secretario General de Acuerdos de este Tribunal de Justicia Electoral, glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del juicio acumulado.

NOTIFÍQUESE

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

**JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CAROLA ANDRADE RAMOS
MAGISTRADA**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ
CASTILLO
MAGISTRADA**

**GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**