



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

**RECURSOS DE INCONFORMIDAD Y JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS
POLÍTICOS ELECTORALES DE LA
CIUDADANÍA:**

RI-74/2023 Y ACUMULADOS

RECURRENTES:

PARTIDO DEL TRABAJO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA

TERCEROS INTERESADOS:

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE
MÉXICO Y OTRO

MAGISTRADO PONENTE¹:

GERMÁN CANO BALTAZAR

SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:

ROSA NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST

COLABORÓ:

ADRIANA MARGARITA CASTILLO GARCÍA
EIRA DELHI DÍAZ GASTÉLUM

Mexicali, Baja California a once de enero de dos mil veinticuatro. - -

SENTENCIA que **CONFIRMA** el Dictamen 1, emitido por la Comisión Especial de Asuntos Indígenas, y aprobado por el Consejo General, relacionado con las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas en la postulación de candidaturas, así como de la integración de órganos de elección popular del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024; sobre la base de los antecedentes y consideraciones siguientes.

GLOSARIO

**Acto Impugnado/
Dictamen 1:**

Dictamen número uno de la Comisión Especial de Asuntos indígenas por el que se propone al Consejo General la aprobación de Lineamientos para garantizar el principio de igualdad y sustantiva a las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas en la postulación de candidaturas, así como de la integración de órganos de elección popular del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024

Congreso del Estado:

H. Congreso del Estado de Baja California



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
SECRETARÍA GENERAL DE LEGISLACIÓN

¹ El veintisiete de julio de dos mil veintitrés, el Pleno de este Tribunal designó al Maestro Germán Cano Baltazar como Magistrado en funciones, en términos del artículo 35, de la Ley del Tribunal.

Consejo General	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
IEEBC:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Partidos:	Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Ley General de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Lineamientos:	Lineamientos para garantizar el principio de igualdad sustantiva a las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en la postulación de candidaturas, así como de la integración de órganos de elección popular del proceso electoral local ordinario 2023-2024 en Baja California
MR:	Mayoría relativa
OPLE:	Organismo Público Local Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
PEL 2020-2021:	Proceso Electoral Local Ordinario del 2020-2021, en el estado de Baja California
PPL:	Partidos Políticos Locales
PPN:	Partidos Políticos Nacionales
PT:	Partido del Trabajo
PES:	Partido Encuentro Solidario Baja California
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
RP:	Representación Proporcional
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN/ Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California

1. ASPECTOS GENERALES

(1) El siete de septiembre de dos mil veinte, la SCJN resolvió la acción de Inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas, 147/2020, 163/2020 y 228/2020, determinando declarar la validez parcial de las reformas contenidas en el Decreto 52 del Congreso del Estado de Baja California, señalando como válida la reforma al artículo 5, de la Constitución local, así como la de los diversos 66, 68 y 69, de la Ley Electoral y las de los artículos 9, 11 y 25 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California.

(2) El cuatro de abril, se aprobó el Decreto número 230 mediante el cual se aprueba la reforma al artículo 7, de la Constitución local en el apartado A, el cual reconoce, garantiza y protege los derechos tanto



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

colectivos como individuales de los pueblos y comunidades indígenas' así como de los pueblos y comunidades afroamericanas.

- (3) El seis de julio, se aprobó el Decreto número 262, mediante el cual se aprueban reformas a diversos artículos, entre los que destacan los artículos 1, 3, 21, 30, 35, 37, 139, 151, 338, y adición del artículo 140 BIS, de la Ley Electoral, los cuales garantizan la igualdad sustantiva, así como la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas en el ejercicio de la función electoral.

2. ANTECEDENTES DEL CASO

- (4) **2.1 PROCESO ELECTORAL.** El tres de diciembre², iniciaron las actividades del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024 en el estado de Baja California, en el cual se celebrarán elecciones para elegir un total de ciento veintidós cargos de elección popular, entre planillas de municipales y fórmulas a diputaciones locales.
- (5) **2.2 DICTAMEN 1.** El veintinueve de noviembre, dio inicio la vigésima sexta sesión extraordinaria, del Consejo General, misma que concluyó el treinta del citado mes, en la cual, entre otros, se aprobó el acto impugnado.
- (6) **2.3 RADICACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DEL PT.** El catorce de diciembre, el secretario ejecutivo del IEEBC, remite a este Tribunal, recurso de inconformidad interpuesto por la representación del PT, en contra del Dictamen 1; informe circunstanciado; copia certificada de nombramientos y del acto impugnado y los escritos de tercerías.³ Quedando radicado bajo el número de expediente **RI-74/2023⁴**.
- (7) **2.4 RADICACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD DEL PAN.** El catorce de diciembre, el secretario ejecutivo del IEEBC, remite a este Tribunal, recurso de inconformidad interpuesto por la representación del PAN, en contra del Dictamen 1; informe circunstanciado; copia certificada de nombramientos y del acto impugnado y los escritos de tercerías.⁵ **Tras la escisión** del expediente RI-75/2023, quedó radicado con el número de expediente RI-79/2023, que, al advertirse la

² Las fechas que se señalan en la presente sentencia, corresponden al año dos mil veintitrés, salvo mención expresa en contrario.

³ Consultables de foja 29 a la 48, del expediente RI-74/2023.

⁴ Consultable a foja 326, del expediente RI-74/2023.

⁵ Consultables de foja 97 a la 123, del expediente RI-79/2023.

existencia del mismo acto reclamado y autoridades responsables, por actuación colegiada, se ordenó su acumulación al RI-74/2023, por ser este de mayor antigüedad⁶.

- (8) **2.5 RADICACIÓN DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.** El dieciocho de diciembre, el secretario ejecutivo del IEEBC, remite a este Tribunal, juicio de la ciudadanía interpuesto por Edgar Montiel Velázquez, en contra del Dictamen 1; informe circunstanciado; copia certificada de nombramientos y del acto impugnado⁷, Quedando radicado con el número de expediente **JC-87/2023**, que, al advertirse el mismo acto de reclamo e identidad de autoridades responsables, por actuación colegiada, se ordenó su acumulación al RI-74/2023, por ser este de mayor antigüedad⁸.
- (9) **2.6 Auto de admisión y cierre de instrucción.** ⁹El nueve de enero de dos mil veinticuatro, se dictó acuerdo de admisión del presente recurso; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

3. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

- (10) El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver los presentes **RECURSOS de INCONFORMIDAD y JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**, toda vez que se trata de impugnaciones interpuestas por conducto de los representantes legales de los partidos políticos, y por la voluntad de un ciudadano que se autoidentifica como indígena, en contra de un acto emitido por un órgano electoral local, que no tiene el carácter de irrevocable y tampoco procede otro recurso.
- (11) Lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 5, apartado E y 68, de la Constitución local; 282, 283, fracción I y III, 288 BIS, de la Ley Electoral; 2, fracción I, incisos b) y c), de la Ley del Tribunal.

4. PERSPECTIVA INTERCULTURAL

⁶ Consultable de foja 329 a 330, del expediente RI-74/2023.

⁷ Consultables de foja 01 a la 123, del expediente JC-87/2023.

⁸ Consultable de foja 124 a la 125, del expediente JC-87/2023.

⁹ Visible a foja 429



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (12) Este Tribunal adoptará un estudio de perspectiva intercultural respecto del JDC-87/2023, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y preservar la unidad nacional.
- (13) En consecuencia, en caso de ser necesario, se suplirán de manera total los agravios, atendiendo el acto del que realmente se duele el actor, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción.¹⁰
- (14) En el caso acude a juicio Edgar Montiel Velázquez quien se auto adscribe como integrante de un pueblo originario considera que el dictamen impugnado afecta su derecho de autoadscripción como pueblo originario del que sostiene formar parte.
- (15) En ese contexto, para el estudio de esta controversia, se adoptará una perspectiva intercultural, al reconocer a los pueblos como originarios con los mismos derechos que han sido reconocidos a las comunidades indígenas¹¹; por tanto, cobran aplicación plena las disposiciones contenidas en la Constitución federal, Convenio 169, Declaración de la ONU y otros instrumentos internacionales de los que México es parte, a los pueblos indígenas y personas que las integran.
- (16) En este sentido, una interpretación sistemática de las normas referidas permite concluir que los pueblos originarios gozan de los mismos derechos que se han reconocido a las comunidades indígenas reconocidos constitucional y convencionalmente.
- (17) Por ello, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución federal, de los tratados internacionales, Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), y el Protocolo de actuación para quienes imparten

¹⁰ Al respecto, véase la jurisprudencia 13/2008 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES".

¹¹ Criterio que se ha sostenido al resolver los juicios SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1339/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1645/2017 y SCM-JDC-1119/2018, SCM-JDC-69/2019, SCM-JDC-1202/2019, SCM-JDC-1205/2019, SCM-JDC-1206/2019, SCM-JDC-9/2023, entre otros.



5

justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la SCJN¹².

- (18) Si bien se asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también se reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación¹³, ya que si bien reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos originarios este no es ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas¹⁴ y la preservación de la unidad nacional¹⁵.

5. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA INVOCADAS

- (19) De los escritos de tercería presentados por MORENA, dentro de los expedientes **RI-74/2023** y **RI-79/2023**, se advierte que invocan la causal de improcedencia prevista en el artículo 299, fracción III, de la Ley Electoral, que establece que serán improcedentes los recursos cuando, entre otras cosas, hayan transcurrido los plazos señalados para su interposición, dado que los recursos deben interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado, siendo hábiles todos los días al encontrarse relacionado con un proceso electoral.
- (20) La causal es infundada porque, contrario a lo expuesto por las tercerías, derivado de los requerimientos¹⁶ practicados a la autoridad electoral, constante en el oficio IEEBC/CGE/2291/2023, se tiene que el acto impugnado fue aprobado en la vigésima sexta sesión extraordinaria del Consejo General que inició el veintinueve de noviembre, advirtiéndose que la representación del PT no firmó la lista de asistencia presencial, ni fue marcado alguno de los recuadros

¹² Suprema Corte, Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas Primera edición: noviembre de 2022 (dos mil veintidós) páginas 121 a 307.

¹³ Criterio que Sala Regional también ha sostenido al resolver los juicios SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

¹⁴ Tesis VII/2014 de la Sala Superior con el rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014 (dos mil catorce), páginas 59 y 60.

¹⁵ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de clave 1a. XVI/2010 con el rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

¹⁶ Consultable de foja 400 a la 424, del expediente RI-74/2023.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

relacionados con la asistencia vía remota, por alguno de sus representantes.

- (21) Aunado a lo anterior, del referido oficio se tiene que el secretario ejecutivo del IEEBC, hace constar que, al no contar el PT, con domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de Mexicali, y al actualizarse uno de los supuestos de procedencia de la notificación por estrados, contemplado en el artículo 88, de la Ley Electoral, es que se procedió a realizar por esa vía, la notificación de los documentos aprobados el veintinueve de noviembre, durante la sesión del Consejo General.
- (22) Advirtiéndose así, que, al PT se le notificó por la vía de estrados, cuya razón de fijación consta desde las dieciséis horas, con trece minutos del cinco de diciembre; y el retiro a partir de las diez horas con trece minutos del dieciocho del mismo mes.
- (23) Constando así que el PT fue notificado el cinco de diciembre, vía estrados, y no de manera automática el veintinueve de noviembre, como erróneamente sostienen en los escritos de tercería. Hecho notorio¹⁷ que se puede comprobar consultando la página del IEEBC, <https://www.youtube.com/watch?v=j3mcBBpP6PU>.
- (24) Si se toma en consideración que derivado de la necesidad del Consejo General de realizar modificaciones al Dictamen 1, que aprobó los Lineamientos, es decir, haber sido sujeto de modificaciones solicitadas por los consejeros electorales, la emisión final del documento no acontecería inmediatamente a la conclusión de la sesión del Consejo General.
- (25) Una vez que la autoridad responsable contó con la documentación necesaria que conformó el Dictamen 1, se dio a la tarea de realizar las notificaciones pertinentes a los integrantes a los consejeros electorales, así como a las representaciones de los partidos políticos.
- (26) Por lo tanto, cumple con el requisito de oportunidad, al haberse interpuesto dentro del plazo legal de cinco días, ya que el engrose de

¹⁷ Lo anterior, se hace valer como hecho notorio, en observancia a la jurisprudencia XXII. J/12, de rubro: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYE PARA UN JUEZ DE DISTRITO LOS DIVERSOS ASUNTOS QUE ANTE EL SE TRAMITAN**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo V, enero de 1997; Pág. 295, toda vez que dicha constancia obra en el expediente RR-106/2016, tramitado en este Tribunal.

la determinación que hoy se impugna, se le notificó al partido político el cinco de diciembre.

- (27) Sirve de sustento *mutatis mutandis* (cambiando lo que se deba cambiar), la jurisprudencia 1/2022, de rubro: "PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO UNA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN FUE OBJETO DE MODIFICACIONES, NO OPERA LA NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA".

6. IMPROCEDENCIA ADVERTIDA POR ESTE ÓRGANO JURISDICCIONAL

- (28) Es de señalarse que el examen de las causas de improcedencia o sobreseimiento son de estudio preferente y una cuestión de orden público, lo aleguen o no las partes, en virtud que se encuentran relacionadas con aspectos necesarios para la válida sustanciación del proceso; por tanto, es deber de este órgano jurisdiccional analizarlas en forma previa toda vez que de actualizarse algunas de las hipótesis contenidas en la ley no sería posible emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia planteada, ello de acuerdo al artículo 1, de la Ley Electoral.
- (29) Así, en relación con el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano de rubro **JC-87/2023**, promovido por Edgar Montiel Velázquez, se advierte que el requisito de legitimación e interés jurídico se colma al identificarse el recurrente como indígena mixteco¹⁸, y accionando contra un acto emitido por el IEEBC, el cual tiene injerencia con los pueblos y comunidades indígenas del estado de Baja California.
- (30) No obstante, tras un análisis pormenorizado del juicio de la ciudadanía, se advierte que el referido medio de impugnación, debe desecharse respecto del acto atribuido al IEEBC, en virtud de que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III, del numeral 299, de

¹⁸ Sirven de sustento las jurisprudencias 4/2012 y 12/2013 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES DEL CIUDADANO" y "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES", consultables en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5 y 6, Número 10 y 13, 2012 y 2013, páginas 18 y 19, y 25 y 26, respectivamente, así como en el sitio oficial del TEPJF, a través de las ligas: <https://www.te.gob.mx> y <https://www.te.gob.mx>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

la Ley Electoral, la cual, establece que son improcedentes los recursos interpuestos cuando hayan transcurrido los plazos señalados en ley, tal y como se transcribe a continuación.

“Artículo 299.- Serán improcedentes los recursos previstos en esta Ley, cuando:

[...]

III. Hayan transcurrido los plazos que señala esta Ley, para su interposición;”

(31) En efecto, de acuerdo al numeral señalado, los recursos en materia electoral resultan improcedentes contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales, aquellos contra los que no se promueva el medio de impugnación dentro de los términos que señalan el artículo 295, del propio ordenamiento legal.

(32) Ahora, el aludido artículo de la Ley Electoral, así como el diverso 294, de la citada ley, disponen lo siguiente:

“Artículo 294.- Durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento; si están señalados por días éstos se considerarán de veinticuatro horas. El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere notificado el acto o la resolución correspondiente. Cuando el acto reclamado se produzca durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales, el cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los días inhábiles, en términos de Ley.

“Artículo 295.- 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.”

[Énfasis añadido]

(33) El numeral 294, señala que los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

(34) Por su parte, el numeral 295, precisa que los medios de impugnación previstos en esa ley deberán presentarse dentro de los cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga



9

conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente.

- (35) En el presente caso, el plazo para promover el medio de impugnación de que se trata es de cinco días contados, a partir del día siguiente de aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnada.
- (36) Así, el acto atribuido al IEEBC, consiste la inconformidad ante ciertos artículos de los lineamientos contenidos en el Dictamen número 1, el cual fue aprobado por el Consejo General el veintinueve de noviembre, sesión en la cual, ante diversos cambios que se realizarían posteriormente, fueron notificados el cinco de diciembre por estrados.
- (37) En el entendido que los Estrados son los lugares destinados en las oficinas de los órganos electorales y del Tribunal, para que sean colocados para su notificación, cédulas, copia del escrito de interposición del recurso y de los autos y resoluciones que le recaigan para su notificación y publicidad.
- (38) De conformidad con el artículo 310, de la Ley Electoral, no requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que se hagan públicos a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, diarios o periódicos de circulación estatal o regional, o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos electorales y del Tribunal Electoral, en los términos de Ley Electoral, excepto los casos que esta misma señale como notificaciones personales.
- (39) Por lo tanto, se tiene que el Juicio de la Ciudadanía JC-87/2023, al ser interpuesto el día dieciséis de diciembre, es decir, once días posteriores a la publicación realizada por estrados en el IEEBC de los Lineamientos impugnados, es que adquiere la categoría de extemporáneo.
- (40) Del contenido sustentado por el recurrente en el Juicio de la Ciudadanía, se advierte que, dentro de sus argumentos, sostiene estar presentando su escrito en tiempo, toda vez que se da por notificado a partir del conocimiento de la existencia de los Lineamientos, ello, ante una reunión sostenida con las autoridades responsables en materia electoral, con sede en la ciudad de Tijuana, pertenecientes al IEEBC.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (41) Es de observarse que dentro del escrito posterior a autoidentificarse como indígena, manifiesta textualmente “no contar con los medios y recursos económicos y humanos para haberme enterado de la emisión de dichos lineamientos el día que fueron aprobados y publicados”, solicitando le sea aplicado a su favor el criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la SCJN, relativo a la obligación que tienen las autoridades jurisdiccionales de realizar ajustes racionales en favor de grupos desaventajados, en específico de las personas indígenas, privilegiando el derecho de acceso a la justicia por encima de formalismos legales, como lo pueden ser los plazos para impugnar.
- (42) Invocando para ello la sentencia SUP-CDC-1/2019, referenciando para ello las páginas 24, 32 y 33; no es de obviarse, que el recurrente pasa desapercibido que la ejecutoria referenciada, en primera instancia, aborda la contradicción de criterios entre Sala Superior y la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de declarar la existencia de la contradicción y establecer con carácter de jurisprudencia el criterio prevaleciente consistente en descontar del plazo los sábados, domingos e inhábiles cuando los medios de impugnación los interpongan los pueblos y comunidades indígenas en asuntos relacionados con sus procesos electivos.
- (43) De cuya ejecutoria se advierte que al precisar “sus procesos electivos”, está relacionado con los asuntos en los cuales se llevan a cabo elecciones en pueblos y comunidades indígenas, mediante sistemas normativos internos y no el sistema de partidos políticos, siendo este el que impera en nuestro estado de Baja California.
- (44) En el precedente invocado por el recurrente, se advierte que ambas salas realizaron un ejercicio para interpretar las normas que regulan el plazo para interponer los medios de impugnación y en ambos casos se analizaron los criterios de jurisprudencia existentes para determinar de qué manera se debía contabilizar el término cuando los promoventes son comunidades, pueblos o personas indígenas y la impugnación está relacionada con elecciones que se rigen por sus propios sistemas normativos internos o, en general, usos y costumbres o de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.



- (45) Determinando que debe prevalecer el método de elección para decidir sobre el criterio que maximice las normas fundamentales, es decir, debe de sostenerse el criterio que sea más acorde con la Constitución federal y con los tratados internacionales de derechos humanos. Concluyendo así que la tesis que debe imperar en el caso, con el carácter de jurisprudencia es la siguiente:

COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 párrafo 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se deduce que, si bien en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece la regla general de que en el plazo previsto para la impugnación de actos y resoluciones vinculados con el desarrollo de un proceso electoral, todos los días y horas se consideran hábiles; sin embargo, no deberán computarse los días inhábiles en términos de la ley, ni los sábados y domingos cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados con: **1.** Asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas tradicionales, o sus sistemas normativos internos; o **2.** La defensa de sus derechos individuales o colectivos especialmente previstos en su favor por la Constitución o los tratados internacionales, siempre que no se trate de asuntos o elecciones relacionados con el sistema de partidos políticos. Esta es una medida positiva que maximiza el derecho especial de acceso a la justicia de esas comunidades, a partir de una regla que otorga previsibilidad, frente a las mínimas afectaciones que, en su caso, podrían generarse a la certeza y la definitividad. Esta medida positiva se debe aplicar sin perjuicio del deber de los tribunales electorales de flexibilizar el plazo para impugnar, incluso después de que concluyó el término al haber descontado días inhábiles, con base en la valoración de las particularidades de cada caso como obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales específicas que se aleguen o que se adviertan del expediente y, con ellas ponderar, por un lado, las circunstancias de quienes impugnan y, por





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

otro, si el exceso del plazo en el que se presentó el juicio o recurso justifica negarles el acceso a la justicia.

- (46) De lo anterior es dable sostener, que, si bien en la sentencia referida por el recurrente, se maximiza el acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas y de sus integrantes, sin afectarle el resto de los principios implicados como el de certeza, ofreciendo así, claridad y previsibilidad como la certidumbre jurídica; no es aplicable al caso específico de Edgar Montiel Velázquez y su impugnación contra los Lineamientos.
- (47) Lo anterior toda vez que, de autos se puede corroborar, que solicitó vía correo electrónico, constancia de la reunión relacionada con los Lineamientos, misma que fue sostenida el once de diciembre, en las instalaciones de la oficina de Tijuana del IEEBC, el mismo día que toma como base para contabilizar el plazo de interposición de su Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
- (48) No pasa desapercibido para este Tribunal que el recurrente actualmente se desempeña como regidor indígena por el Ayuntamiento de Tijuana, como se puede apreciar de su mismo escrito de impugnación, al ostentarse con personal de la autoridad responsable, como Regidor.¹⁹

7. PROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS

- (49) De los escritos donde el PVEM y MORENA, se ostentan como terceros interesados, tras una revisión, se determina que los cuatro reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 281, 282 y 283, fracción I y 295, de la Ley Electoral, debido a lo siguiente:

a) Forma. Requisitos colmados en cada uno, porque fueron presentados por los representantes legales, debidamente registrados ante el IEEBC. Karely Bustamante Vázquez, como representante propietaria del PVEM y Juan Manuel Molina García, como representante de MORENA. Haciéndose constar sus nombres y firmas autógrafas; mencionando el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para dichos efectos, realizan la exposición de los hechos y agravios que estimaron pertinentes.

¹⁹ Consultable a foja 45, del expediente JDC-87/2023.

[Firma manuscrita]
13

b) Oportunidad. Las demandas fueron promovidas dentro del plazo que refiere el artículo 290, de la Ley Electoral, ya que el Dictamen 1, se aprobó el veintinueve de noviembre, en la sesión del Consejo General, notificándose su engrose el cinco de diciembre, mientras que los escritos de impugnación el diez siguiente, de ahí que sea indudable la presentación oportuna.

c) Legitimación e interés jurídico. Se surten dichos requisitos, toda vez que la autoridad responsable, dentro del informe circunstanciado correspondiente a cada recurso, les reconoció la calidad con la que representan a su respectivo partido político, que alegan una indebida fundamentación y motivación de dos acuerdos emitidos por el Consejo General.

8. PROCEDENCIA DE LOS ESCRITOS DE INCONFORMIDAD

(50) De los recursos de inconformidad que se analizan, tras una revisión, se determina que los presentados por las representaciones de PT y PAN, reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 281, 282 y 283, fracción I y 295, de la Ley Electoral, debido a lo siguiente:

a) Forma. Requisito que se encuentra colmado en cada uno de los recursos, porque fueron presentados por el representante propietario y suplente del PT (RI-74/2023) y representante propietario del PAN (RI-79/2023), haciéndose constar sus nombres y firmas autógrafas; mencionando el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para dichos efectos, así como la exposición de los hechos y agravios que estimaron pertinentes, y el ofrecimiento de pruebas.

b) Oportunidad. Las demandas fueron promovidas dentro del plazo de (5) días a que se refiere el artículo 295, de la Ley Electoral, ya que el Dictamen 1 combatido se aprobó el veintinueve de noviembre, por el Consejo General, notificándose los engroses correspondientes el cinco de diciembre, mientras que las demandas fueron presentadas el diez del mismo mes, respectivamente, por el Consejo General, de ahí que sea indudable la presentación oportuna de los escritos.

c) Legitimación e interés jurídico. Se surten dichos requisitos, toda vez que la autoridad responsable, dentro del informe circunstanciado correspondiente a cada escrito, les reconoció la calidad con la que representan a su respectivo partido político, que alegan una indebida



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

fundamentación y motivación de dos acuerdos emitidos por el Consejo General.²⁰

- (51) Por cuanto, a este presupuesto procesal, se determina que les asiste interés jurídico a los recurrentes, toda vez que se trata de partidos políticos impugnando el Dictamen 1, emitido por el IEEBC, lo anterior sobre la base de la Jurisprudencia 10/2005, de rubro **“ACCIONES TUITIVA DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLITICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**.
- (52) Consecuentemente, al analizar todos los escritos presentados se determina que, al estar satisfechos los requisitos de procedibilidad propios de los recursos de inconformidad; no advertirse ninguna otra causal de improcedencia, y no haberse invocado alguna por la autoridad responsable en alguno de los recursos, se determina como cumplidos los requisitos exigidos en los artículos 288 y 295, de forma y oportunidad, por la Ley Electoral, resultando procedente entrar al estudio de fondo de los recursos precisados.

9. ELEMENTOS DE LA CUESTION PLANTEADA

9.1 ACTO RECLAMADO

- (53) El acto impugnado consiste en el Dictamen número uno de la Comisión Especial de Asuntos indígenas por el que se propone al Consejo General la aprobación de Lineamientos para garantizar el principio de igualdad y sustantiva a las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en la postulación de candidaturas, así como de la integración de órganos de elección popular del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024; específicamente los artículos 9 y 36 de los lineamientos

9.2 AGRAVIOS

- (54) Cada recurrente expresa sus diversas inconformidades en relación con el dictamen aprobado por el Consejo General, que, si bien los dos coinciden en la causa de pedir, los agravios expuestos van dirigidos a

²⁰ lo anterior, con base en la Jurisprudencia 10/2005, de rubro **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**.



[Firma manuscrita]
15 *[Iniciales]*

controvertir diferentes aspectos de cómo la autoridad responsable realizó los Lineamientos, como a continuación se expone:

9.2.1 AGRAVIOS FORMULADOS POR PT CORRESPONDIENTE AL RI-74/2023

- (55) El representante del inconforme sostiene como agravios la violación a los principios de certeza y de ser votado, previstos en los artículos 35, fracción II, 116, fracción IV y 105, fracción II, de la Constitución federal; impugnando la constitucionalidad del artículo 36, apartados 1 y 2, de los Lineamientos materia de este medio de impugnación.
- (56) Lo anterior al considerar que la acción afirmativa adicional, altera el orden de la lista de representación proporcional para garantizar la representatividad de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas.
- (57) Que, si bien es una medida autónoma e independiente a los ajustes para cumplir con el principio de paridad de género, a su decir, considera que viola el principio de proporcionalidad, tornando inaplicables los principios de certeza y de ser votado.
- (58) Invocando para ello que Sala Superior ha sido clara y enfática al señalar que los ajustes al orden de las listas de representación proporcional, una vez llevada a cabo la elección, solo se justifican por razones extraordinarias y para dar cumplimiento al principio de paridad de género, que tiene base constitucional, considerando que no sucede con los Lineamientos impugnados.²¹
- (59) Para ello, a modo de ilustración, refiere la resolución emitida por la Sala Guadalajara, donde analizó la constitucionalidad de una medida que establecía la realización de ajustes en el orden de las listas de representación proporcional, al momento de realizar la asignación correspondiente, para integrar una cuota indígena.
- (60) Manifestando que esa posición intermedia adoptada por Sala Regional podría ser aplicable al caso en examen, en lugar de prever una acción adicional y autónoma para dar representatividad a personas

²¹ SUP-REC-1386/2018. En toda implementación de acciones afirmativas, derivadas del principio de paridad, deben observarse criterios de oportunidad, motivación reforzada y generalizada, como exigencias mínimas para justificar la afectación a otros principios, como de certeza, seguridad jurídica y derechos a ser electo de las personas que han sido registradas y votadas en una lista de representación proporcional.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas.

9.2.2 AGRAVIOS FORMULADOS POR PAN CORRESPONDIENTE AL RI-79/2023

- (61) En principio los motivos de disenso hacen referencia a los artículos 9 y 36, de los lineamientos controvertidos, los que -señala- establecen una acción afirmativa para las comunidades indígenas o afromexicanas, aduciendo violación al principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16, de la Constitución federal, ante el exceso de las atribuciones reglamentarias del IEEBC al implementar un conjunto de acciones afirmativas que no cumplen con un parámetro objetivo y razonable, sosteniendo que ello implica vulneración de los principios de seguridad jurídica y certeza, representación política de la voluntad popular, así como del derecho de autodeterminación de los partidos políticos establecidos en el artículo 41, de la invocada Constitución federal.
- (62) Sostiene, que si bien es obligación constitucional dar cumplimiento al principio de paridad de género (vertical y horizontal) en postulación de candidaturas a diputaciones y municipales, en el estado se estableció que para este proceso electoral se incluya la obligación de cumplir acciones afirmativas, entre otros, para los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanos, ello en acatamiento a lo resuelto por Sala Superior en el expediente identificado como SUP-REC 28/2019.
- (63) Que el Consejo General desvirtúa el propósito del legislador al imponer una carga mayor en la etapa de la asignación de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional, ordenando un ajuste que afecta la voluntad popular y el principio de auto organización de los Partidos Políticos y de paridad de género.
- (64) Afirma, que el agravio se materializa ya que el Consejo General, debió seguir una metodología que les permitiera identificar el objetivo específico de la medida, así como su pertinencia y necesidad a partir del marco normativo vigente.
- (65) Refiere, que el exceso de acciones afirmativas es desproporcional y no están justificadas en la especie, ello partiendo de que se cuenta con un marco legal con el que se busca garantizar la participación de las mujeres y grupos vulnerables en la postulación a diputaciones estatales



de mayoría relativa y regidurías integrantes de los municipios, debiéndose identificar los aspectos concretos que hacen necesaria la implementación de una acción afirmativa complementaria en la etapa de asignación.

- (66) Conforme a la legislación estatal y los dictámenes impugnados -en el caso el Dictamen 1- los partidos están obligados a postular paritariamente en bloques de competitividad, lo cual implica una incidencia de cierto grado respecto de su auto organización en su vertiente de definición de su estrategia electoral, ya que la autoridad electoral no consideró el grado de intervención que sus medidas afirmativas tiene con ese principio, ni explicó porque estaba justificada, sobre la base de que el beneficio que se logra es superior que la incidencia, entre otros, al mencionado principio de auto organización.
- (67) Finalmente, advierte que el test de proporcionalidad o de ponderación no fue debidamente analizado por el Consejo General al emitir los Lineamientos, ya que si bien señala que las cuotas implementadas serán graduales, imponer una rigidez a la misma al establecer en caso de no existir representación indígena por el principio de mayoría relativa de al menos dos curules para las comunidades indígenas, se deberá realizar ajuste necesario para integrar 2 diputaciones por el principio de representación proporcional con personas con adscripción indígena en términos de paridad de género.

9.3 PRETENSIÓN

- (68) Derivado del contenido de los escritos, se advierte que la pretensión generalizada de los recurrentes consiste en que se revoque el acuerdo impugnado, y se ordene a la autoridad responsable que conforme a derecho se realice modificación a los Lineamientos

9.4 CAUSA DE PEDIR

- (69) Ambos inconformes coinciden en señalar que la autoridad responsable, con la emisión del acto impugnado transgrede los principios de certeza, legalidad, seguridad jurídica y se extralimitó en su facultad reglamentaria en la implementación adicional de acciones afirmativas en la postulación de candidaturas indígenas y afromexicanas de diputaciones por el principio de mayoría relativa y para personas



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

indígenas, afroamericanas en las listas de diputaciones por el principio de RP.

9.5 LITIS

- (70) Así, en el caso en concreto, se limitará en resolver si el acto impugnado fue apegado al marco jurídico y de no ser así, revocarse para efectos que conforme a derecho corresponda.

9.6 METODOLOGÍA

- (71) En razón de los agravios relatados, los puntos a dilucidar serán analizados en su conjunto, puesto que lo importante es que los agravios se examinen en su totalidad y se pronuncie una determinación al respecto, con independencia del método adoptado para su estudio.
- (72) Los agravios y planteamientos se desprenden de la lectura integral de las demandas, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTEGAN PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”**
- (73) Así lo ha sostenido Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.²²

9.7 MARCO NORMATIVO.

- (74) El artículo 2, de la Constitución federal establece que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- (75) El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales

²² Compilación 1997-2012 jurisprudencia y tesis en materia electoral Volumen 1, Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fojas 119 y 120.



establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- (76) En el apartado A de dicho artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía.
- (77) El último párrafo del artículo invocado señala que, sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.
- (78) El artículo 35, de la Constitución federal determina los derechos políticos que tienen todos los ciudadanos mexicanos a votar, ser votado, asociarse y afiliarse, entre otros.
- (79) El Convenio número 169²³ de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece en su artículo 8, que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberá tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
- (80) De igual forma, señala que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos.
- (81) La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas²⁴ menciona en su artículo 3, que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.
- (82) El artículo 4, establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas

²³ Consultable en <http://legislacion.scjn.gob.mx>

²⁴ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el trece de septiembre de dos mil siete.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (83) En el mismo sentido, el artículo 5, refiere que tales pueblos tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
- (84) La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el caso de Yatama vs Nicaragua²⁵ que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- (85) A su vez, la Constitución local en su artículo 7 prevé el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.
- (86) En el Apartado A del referido artículo destaca el reconocimiento de los derechos colectivos a los pueblos indígenas autóctonos: Kiliwas, Kumiais, Pa ipais, Cucapás y Cochimíes, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.
- (87) Asimismo, las comunidades indígenas residentes temporales o permanentes son una unidad política, social, económica y cultural de personas que forman parte de pueblos indígenas de otras regiones del país, que se han asentado en Baja California y que en forma comunitaria reproducen total o parcialmente sus instituciones, sistemas normativos y tradiciones.
- (88) Por último, la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California en su artículo 2, dispone que tiene como fin la promoción, el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y la cultura de los indígenas del Estado de Baja California, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos

²⁵ Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, párrafo 225.



21

- (89) El artículo 15, del ordenamiento antes invocado establece que los ayuntamientos a través de los cabildos promoverán la creación de la Comisión de Asuntos Indígenas, la cual será integrada de conformidad con los reglamentos internos de cada Ayuntamiento, con el propósito de atender los asuntos relativos a los pueblos indígenas residentes dentro de la circunscripción territorial del Municipio.
- (90) El artículo 32, de la ley en cita regula que se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Baja California, en el ámbito político, económico, social y cultural, fortaleciendo la soberanía, la democracia y los órdenes de Gobierno, en el marco de la Constitución federal y la local.

10. ESTUDIO DE FONDO

- (91) Por cuestión de método los reseñados agravios se concentrarán en temas comunes a ambos recurrentes, ello a efecto de dar respuesta de manera conjunta.
- (92) Así, ambos partidos coinciden en destacar que los lineamientos controvertidos vulneran los principios de seguridad jurídica y certeza.
- (93) Precisado lo anterior, este Tribunal estima que no asiste la razón a los inconformes pues en principio, no puede afirmarse que se vulneró lo previsto en el artículo 105 fracción II, de la Constitución federal, dado que los criterios controvertidos constituyen una instrumentación accesoria y temporal que materializa una obligación constitucional de los partidos políticos.
- (94) En ese sentido, el acuerdo del Consejo General controvertido, no se encuadra dentro de las modificaciones substanciales que prohíbe la Constitución federal, dado que las medidas que ahí se establecen tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas para cumplir con los fines constitucionalmente previstos, relativos a contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, en condiciones de igualdad y libres de discriminación.





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (95) Por ello, se considera que las medidas afirmativas implementadas por la responsable no vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica como señalan los partidos recurrentes.
- (96) Precisado lo anterior, se debe puntualizar que tal y como se sostiene en el artículo 5, los lineamientos materia de estudio aluden a la *“postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y las planillas de los ayuntamientos de los municipios del Estado”*, y no al caso en que una elección ya se haya llevado a cabo, como erróneamente lo plantea la representación del PT.
- (97) Para emitir los lineamientos en materia de acciones afirmativas por parte de autoridades administrativas electorales, resulta orientador lo que ha sostenido Sala Superior tratándose de disposiciones normativas en materia de paridad:²⁶, en el sentido que:
- Las reglas para instrumentalizar la paridad deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales.
 - El hecho de que las campañas estén en curso no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar la paridad, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a ese principio sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico –y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos– como lo avanzado de las campañas electorales.
- (98) De lo anterior se deriva que las medidas implementadas por las autoridades electorales administrativas deben aprobarse con anticipación suficiente para hacer factible su definitividad antes del inicio del registro de candidaturas o el desarrollo de la jornada electoral.
- (99) Otros dos elementos que deben observarse en estos casos, es que en el ejercicio de la facultad reglamentaria no se exceda el ejercicio de la facultad legislativa ni el principio de reserva de ley y que las medidas

²⁶ Tesis LXXVIII/2016, de rubro: PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.



sean de carácter temporal, por lo cual, únicamente deben aplicarse al proceso electoral para el cual se expidan.²⁷

- (100) En lo referente a las acciones afirmativas indígenas, se ha definido que tienen por objeto que las personas pertenecientes a dichos grupos tengan la oportunidad de acceder a cargos de elección popular; y que, al ser medidas que determinan el resultado de un proceso electoral, generan un escenario de igualdad entre grupos indígenas y el resto de la población; con el objeto de aumentar la representación indígena.²⁸
- (101) Asimismo, que las acciones afirmativas en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, se deben cumplir por fórmulas integradas por personas pertenecientes a un mismo grupo beneficiado.²⁹ De lo expuesto, se obtiene que las acciones afirmativas son medidas que pueden afectar el ejercicio de derechos de participación política de personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, al tener por objeto la modulación de cuotas o formulas reservadas en su beneficio, en el registro de candidaturas a cargo de las autoridades administrativas electorales. Al ser la manera en que puede garantizarse que aumente su representación política.
- (102) Existe reserva de ley para que sean los Congresos de las entidades federativas quienes legislen en materia de registro de candidaturas; por lo que, les corresponde originariamente concentrar los acuerdos de la representación popular, sobre las cuotas o formas en que se reservarán o procurarán las candidaturas de fórmulas integradas por personas que se adscriban indígenas o afromexicanas.
- (103) Lo cual, no excluye de la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda ejercer su facultad reglamentaria para establecer las cuotas o formas de participación garante de la inclusión de los grupos vulnerables en comento.

²⁷ Criterio contenido en el diverso SUP-JDC-12624/2011.

²⁸ De conformidad con la tesis XXIV/2018 de rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGURAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR" consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, página 25, y en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx>

²⁹ Tesis III/2023 de rubro "ACCIONES AFIRMATIVAS. FORMA DE CONTABILIZARLAS CUANDO SE INTEGREN FÓRMULAS POR PERSONAS PERTENECIENTES A MÁS DE UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD", pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en el sitio electrónico oficial del TEPJF: <https://www.te.gob.mx/>



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (104) En ese contexto, la Ley Electoral, en su artículo 46, fracción II, establece que el Consejo General, dentro de sus atribuciones tiene la de expedir reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de la referida ley.
- (105) Mientras que el artículo 140 BIS, de la Ley Electoral, refiere textualmente que:

Artículo 140 BIS. - De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a Diputaciones y Municipales que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán salvaguardar el principio de igualdad sustantiva.

En todo caso los partidos políticos o las coaliciones deberán de postular en sus candidaturas a diputaciones, por lo menos dos fórmulas integradas por personas de la comunidad indígena o afromexicana; así como una fórmula en cada una de las plantillas de municipales.

El Instituto reglamentará a las formas, procedimientos o métodos para acreditar, que las y los candidatos postulados bajo el principio de igualdad sustantiva, pertenecen al pueblo indígena o afromexicano que manifiestan.

Será obligación de los partidos políticos o de los titulares de las candidaturas independientes, acreditar de acuerdo con la reglamentación expedida por el Instituto, el que pertenecen al pueblo indígena o afromexicano que manifiestan.

La postulación de las candidaturas que se establecen en este artículo no son limitativas, por lo que adicionalmente los partidos políticos podrán incluir más candidaturas en razón del principio de igualdad sustantiva.

Las postulaciones acreditadas y que sean procedentes para sus registros, que garantizan el principio de igualdad sustantiva serán dadas a conocer mediante dictamen público expedido por la autoridad electoral, además se realizará la publicación de las lenguas originarias en la entidad y se les dará la máxima difusión para el conocimiento de las comunidades y pueblos indígenas.

(Énfasis Añadido)

- (106) La autoridad administrativa sólo tiene la facultad de emitir reglamentos para su buen funcionamiento, sin que le corresponda de manera originaria la determinación de las cuotas o reserva de candidaturas, mucho menos de manera general para procesos de organización futura; máxime cuando no está integrado por la representación de la voluntad política del electorado, depositada para tal efecto en el poder legislativo.



u

- (107) Esto sin que lo anterior implique desconocer que las autoridades administrativas pueden interpretar la normativa vigente, incluso su omisión, para justificar el ejercicio de su facultad reglamentaria, cuando la situación jurídica no garantiza el adecuado ejercicio de sus atribuciones y funciones, originarias o delegadas; momento en que será válido y necesario que delimite con certeza la interpretación del ejercicio de sus funciones sobre registro de candidaturas mediando los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.
- (108) Sobre el particular, la Suprema Corte ha sostenido que la previsión contenida en dicho artículo no puede considerarse como una prohibición absoluta, toda vez que admite una modulación, que posibilita que se lleven a cabo reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan “modificaciones legales fundamentales”³⁰.
- (109) En ese sentido, ese mismo Tribunal constitucional, ha definido que las “*modificaciones legales fundamentales*” son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.
- (110) En consecuencia, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si la modificación normativa no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.
- (111) Además, el máximo Tribunal del país ha sostenido que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral, si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de

³⁰ esto con base en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro “*ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*”.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez.

- (112) Porque aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado, en términos de la jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro **“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”**.
- (113) Con base en lo anterior, se tiene que, puede ser aplicable, en su caso, el artículo 105, fracción II de la Constitucional federal, tanto en la emisión de Leyes, como de los lineamientos o reglamentos de las autoridades administrativas electorales, siempre y cuando la modificación de tales disposiciones, constituyan un parámetro sustantivo, es decir, que se modifique el contenido de manera fundamental o esencial.
- (114) Así, se considera que la emisión de los Lineamientos controvertidos, no constituyen modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles del procedimiento de registro de candidaturas, porque no se altera su objeto y finalidad, al tratarse de cuestiones instrumentales dirigidas a hacer operativas las obligaciones esenciales dispuestas en el orden legal vigente.
- (115) Por lo que aún iniciado el Proceso Electoral Local 2023-2024, es posible realizar modificaciones a las normas no esenciales en que se regulan los distintos aspectos del proceso electoral; lo que no implica, por sí mismo, la validez de toda modificación a las previsiones aplicables durante este, sino que ello dependerá de que su aplicación, no implique una afectación a otros principios o reglas constitucionales, ni a los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es la certeza.
- (116) Ahora bien, la emisión de los citados Lineamientos, es acorde a lo considerado por la Sala Superior, respecto de la oportunidad en la temporalidad, esto porque la aprobación de los mismos (siete de septiembre de dos mil veintitrés) por la autoridad responsable, se hizo con un tiempo anticipado y razonable a las fechas en las que pudieran



27

ser exigibles las obligaciones a los institutos políticos, y por tanto no están modulando actos que ya han sido celebrados, en la especie el registro de candidaturas.

- (117) Aunado a lo anterior, se estima que los lineamientos impugnados sólo representan un desdoblamiento del marco jurídico electoral prevaleciente en el Estado de Baja California, atribución que corresponde realizar al IEEBC.
- (118) Por tanto, conforme a lo expuesto, las disposiciones electorales controvertidas no deben apegarse al plazo contemplado en la fracción II, del artículo 105, de la Constitución federal, porque como se ha referido, dichos Lineamientos no constituyen *per se*, una modificación sustantiva absoluta y estos pretenden delinear circunstancias particulares no contempladas por la legislación con el objeto de optimizar y hacer eficaz el contenido de la Ley electoral vigente, de ahí que, no se vulneren los principios aludidos por la parte actora.
- (119) Por lo demás, sobre el tema planteado en el resto de los agravios que se atienden, es oportuno señalar las siguientes consideraciones:
- (120) La acción afirmativa en las listas de representación proporcional persigue un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido, porque ello disminuye la brecha de discriminación estructural que en materia político-electoral han sufrido las comunidades indígenas.
- (121) La responsable parte de la premisa de alcanzar un mínimo de representatividad, a partir de que los partidos políticos nacionales postulen en sus listas de candidaturas por el principio de representación proporcional personas indígenas, de las cuales, en términos del artículo 9 de los lineamientos impugnados, al menos dos de sus fórmulas de candidaturas de las 17 vigentes, por personas de la comunidad indígena o afromexicana, debiendo ser formuladas de manera homogénea, es decir, ambos postulados deberán ser de adscripción indígena o, en su caso, afromexicana.
- (122) Mientras que, tratándose de planillas a municipales deberán integrar por lo menos una fórmula de la totalidad que integran a la planilla, en cada uno de los siete municipios que conforman el Estado de Baja California.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (123) Así -como se anticipó- la acción afirmativa cumple con una finalidad no solamente constitucionalmente válida, sino constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a otros principios democráticos y fundamentales de los partidos y la militancia; es decir, no se trata de una medida arbitraria dado que se encuentra justificada constitucionalmente, pues tiene una finalidad acorde con los principios de un Estado democrático de Derecho y es adecuado para alcanzar el fin. Por tanto, la medida temporal a favor de las comunidades indígenas responde a la finalidad de alcanzar la representación política.
- (124) En ese orden de ideas, la incorporación de las diputaciones indígenas obedece a una razón igualitaria, tendente a equilibrar la representación política de los grupos y comunidades indígenas, las que han sido históricamente segregadas, con independencia de la vía por la que fueron postulados y accedieron al desempeño del poder público.
- (125) La representación popular que implica la conformación pluricultural del Congreso del Estado no puede verse de manera sesgada ni dividirse, en este caso, en una especie de cotos de poder que terminarían por mantener la seria y grave subrepresentación que han padecido las personas que conforman las comunidades originarias a que se refiere el artículo 2 de la Constitución federal.
- (126) De lo que se trata con la medida afirmativa, no es solo de dotarles representantes populares a esos distritos con población preponderantemente indígena, sino de brindar representación legislativa a todos los grupos sociales identificados como pueblos originarios, o, en su caso, afromexicanos.
- (127) En lo esencial, la medida constituye una manifestación del principio de progresividad, porque es tendente a continuar el avance constante hacia un nivel de representatividad de las comunidades indígenas o afromexicanas, que sea acorde con el sector que representan dentro del conglomerado social mexicano.
- (128) De este modo, lo razonado por Sala Superior en el expediente identificado como SUP-RAP 21/2021, cobra relevancia en el presente asunto, porque sostiene la conclusión de que, las postulaciones de personas indígenas por el principio de representación proporcional, a partir de un criterio de circunscripciones, es acorde con la finalidad constitucional de representatividad.



- (129) Aunado a lo anterior, la motivación que el Consejo General externó para la implementación de la acción afirmativa en estudio, se centró -entre otras razones- además en la obligación del Estado Mexicano de implementar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de los miembros de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, a fin de que se encuentren representados, exigencia que se considera incluye la realización de los ajustes necesarios en la asignación de curules de representación proporcional al Congreso del Estado, cuando no se obtengan por el principio de mayoría relativa.
- (130) En ese sentido, la responsable ponderó una interpretación pro-persona de las disposiciones constitucionales legales y convencionales en la materia, advirtiendo que el propósito de tales disposiciones es potenciar los derechos político-electorales de ese grupo históricamente discriminado de forma conjunta con el principio de representatividad.
- (131) Por todo lo anterior es que -se reitera- el principio de certeza en modo alguno se ve afectado porque los métodos de selección de candidaturas son susceptibles de ajustarse pues en observancia al principio de autoorganización y autodeterminación, queda en el ámbito de los partidos la definición de los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a las diputaciones tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.
- (132) Así, si bien las autoridades electorales pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos, ello solamente acontece en los términos que señala la Constitución y la ley; lo que garantiza su derecho a la libre determinación y auto organización, toda vez que deben estar en aptitud de conducir sus actos conforme a las normas que se han dado como entes de interés público que tienen por objeto posibilitar la participación política de la ciudadanía y contribuir a la integración de la representación nacional.
- (133) En otras palabras, los principios de auto organización y autodeterminación se traducen en el derecho de los partidos políticos de gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses, siempre que ello sea acorde a los principios de orden democrático y cumplan los objetivos que constitucionalmente tienen encomendados.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

- (134) Así, resulta claro que -entre otros-, son asuntos internos de los partidos políticos los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular y si bien las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos del marco normativo aplicable, lo cierto es que constitucional, convencional y legalmente, los partidos políticos están obligados a garantizar que personas pertenecientes a grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados -y por tanto en situación de vulnerabilidad- accedan efectivamente y en condiciones de igualdad a sus derechos de participación política.
- (135) Con base en lo anterior, este órgano jurisdiccional califica de **infundados** los agravios relativos a la supuesta afectación a su derecho de autorregularse, porque las medidas implementadas por el Consejo General sí armonizan los principios de auto organización y autodeterminación de los institutos políticos, puesto que no se impide que los partidos que, de acuerdo con su normativa interna, seleccionen de manera libre -a partir de sus propios procedimientos y requisitos de selección- a sus candidatas y candidatos.
- (136) En efecto, en términos del acuerdo impugnado, las medidas establecidas tienen como finalidad instrumentar la forma en que los partidos políticos deben cumplir con su obligación constitucional de presentar las candidaturas acordes a los fines que constitucionalmente tienen previstos, en condiciones de igualdad y libres de discriminación, sin que ello implique un exceso en la implementación de medidas afirmativas.
- (137) Ahora bien, la Base I, del artículo 41, de la Constitución federal, señala que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen entre sus fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público.
- (138) Así, los partidos políticos son el vehículo para visibilizar y garantizar la participación de personas subrepresentadas, excluidas e invisibilizadas a fin de lograr que sean partícipes en la toma de decisiones. Es decir, los partidos políticos deben hacerse cargo de lograr la representación social de todos los sectores de la población.



- (139) Dentro de este marco, las cifras de las que se da cuenta en el Dictamen cuestionado evidencian claramente que las medidas impugnadas de modo alguno son excesivas en términos de compensar la desigualdad histórica de los grupos en cuestión. Más bien, apenas constituyen el piso mínimo a partir del cual deberán evolucionar progresivamente. El exceso se encuentra más bien en la subrepresentación que ha caracterizado a los espacios de deliberación y toma de decisiones, cuestión que quedo claramente enunciado en los ANTECEDENTES contenidos en el Dictamen cuestionado y a los que se hará alusión más adelante.
- (140) **Tampoco asiste la razón a los inconformes**, al señalar que se establecieron cuotas rígidas que no superan el test de proporcionalidad, punto de controversia respecto del cual el PAN expone los argumentos siguientes:
- (141) El test de proporcionalidad no fue debidamente analizado por la responsable al relacionar las acciones afirmativas implementadas con las existentes en materia de género, ya que si bien señala que las cuotas implementadas serán graduales, impone una rigidez a la misma al establecer en caso de no existir representación indígena por el principio de mayoría relativa de al menos dos curules para las comunidades indígenas, se deberá realizar el ajuste necesario para integrar dos diputaciones por el principio de representación proporcional con personas con adscripción indígena en términos de paridad de género.
- (142) El agravio reseñado es inoperante porque el recurrente sólo hace manifestaciones genéricas y no controvierte las consideraciones expuestas por la responsable para justificar, en esta parte, el acto controvertido.
- (143) Al sustentar la implementación de las medidas afirmativas a favor de personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas en la postulación de candidaturas, así como en la integración de órganos de elección popular, el Consejo General expuso las razones por las que consideró que se satisface el estándar constitucional del test de proporcionalidad y, por tanto, se ajustan al bloque en materia de derechos humanos.
- (144) Al efecto, en el capítulo de "ANTECEDENTES", en el punto X, párrafos



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

del 109 al 126 del Dictamen 1 impugnado, la responsable expone una serie de motivos y fundamentos para sustentar la acción afirmativa que nos ocupa, entre los que conviene destacar los siguientes:

- a. Datos oficiales en cuanto a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas en Baja California de acuerdo a la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el censo 2020.
- b. Conforme a los resultados del Proceso Electoral Local Ordinario 202-2021, en los distintos Cabildos de los municipios de Baja California, al integrar los diversos Cabildos solamente 3 personas de pueblos y comunidades indígenas se pudieron integrar por la vía de representación proporcional a su Cabildo respectivo.
- c. Analizando la información vertida y con la obligatoriedad de cumplir lo mandado por el artículo 140 Bis, de la Ley Electoral, para el caso del Congreso local, ante la inexistencia de un distrito electoral con predominancia de alguna de las poblaciones indígenas y/o afromexicanas, determinó que se debía postular 2 distritos de los 17 vigentes, con la libertad los partidos políticos y coaliciones de hacerlo en cualquiera de ellos.
- d. Para la integración de los ayuntamientos y sus respectivos cabildos, de acuerdo a los datos presentados en el Censo 2020 elaborado por el INEGI, y bajo el criterio de autoadscripción, se tiene que cada ayuntamiento debe de incluir 1 regiduría tal como lo previó el legislativo en las propuestas de postulación, no obstante, para Ensenada y San Quintín, previó una acción afirmativa basada también en el principio de progresividad.
- e. La implementación de acciones afirmativas por la autoridad electoral tiene como finalidad el construir una ciudadanía incluyente, donde se garantice la participación de todos los miembros en igualdad de condiciones, con especial énfasis en aquellos grupos que históricamente han sido relegados del poder público como lo son los pueblos y comunidades indígena, así como afromexicanas en Baja California.



- f. Corresponde a un parámetro objetivo, tomar las áreas geográficas donde existe un mayor número de población indígena, lo que permitirá que se lleve a cabo la inclusión de esa población en la vida política del Estado.
- g. Con base en el artículo 79 de la Constitución local y al buscar garantizar la igualdad sustantiva, entendida como se define en la Ley Electoral, es necesario generar una medida que garantice una proporcionalidad en la integración de los distintos Cabildos y conforme a la proporción existente en los ayuntamientos de San Quintín y Ensenada por lo que la postulación en caso de darse en la figura de regiduría en la primera regiduría para el caso de San Quintín, y en alguna de las dos primeras en Ensenada, asegurando de esa manera una mayor representación de las personas de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- h. Preciso como aplicable lo resuelto en la sentencia SUP-RAP- 121/2020 y acumulados, en aras de revertir la desigualdad estructural e histórica en las que se han visto inmersos tanto las personas indígenas como las mujeres.
- i. En ese contexto, dada la base emitida por el Congreso Local, circunscribiéndose a la directriz constitucional de paridad de género, sin que se constituya una intromisión indebida a la vida interna de los partidos políticos, ni la limitación indebida a los postulados de autodeterminación y autoorganización de dichos entes de interés público, estableció la propuesta de postulación de candidaturas por género en lo que respecta a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas.

(145) Por otra parte, en el párrafo 140, relativo a la integración efectiva de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas, señaló que para la integración del Congreso Local, referente a la asignación de curules de representación proporcional, la Ley Electoral, en el capítulo segundo, establece límites de sub y sobre representación para los partidos políticos, tutelando que dicha conformación ocurra paralelamente de acuerdo del principio de





TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

paridad de género y respetando en la mayor medida el principio de autodeterminación de los partidos políticos.

- (146) En los párrafos 145 y 146, señala que en el orden local existe una protección reforzada en favor de las personas indígenas y afroamericanas en atención a lo dispuesto en el artículo 7, apartado A de la Constitución local, el cual establece que aquellos tienen derecho de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado.
- (147) En consonancia con lo anterior, en el diverso párrafo 148, establece que el Estado Mexicano se encuentra obligado a implementar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de los miembros de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, a fin de que se encuentren representados, exigencia que se considera incluye la realización de aquellos ajustes necesarios en la asignación de curules de representación proporcional del Congreso Local, cuando no se obtenga por el principio de mayoría relativa.
- (148) Finalmente, en los párrafos 151 a 155, el Consejo General, invocó diversas resoluciones emitidas por Sala Superior, así como por Sala Regional, que dan sustento a la regulación de los aspectos relacionados con los ajustes necesarios para la asignación de curules para fórmulas de representación proporcional de los partidos políticos atinentes a candidaturas indígenas y afrodescendientes, a efecto de asegurar su real inclusión en la toma de decisiones públicas, debiendo ceñirse en todo momento a lo estipulado en la Ley Electoral.
- (149) Así **-como se anticipó-** la inoperancia de los motivos de disenso que se analizan deriva de que el partido recurrente no formula argumentos tendentes a desvirtuar la validez de las consideraciones expuestas respecto de las acciones afirmativas implementadas.
- (150) Esto es, no se controvierten frontalmente las consideraciones por las que la autoridad responsable sostuvo que las citadas acciones tienen un *fin constitucional legítimo*; que son *idóneas* para garantizar el que las comunidades indígenas o afroamericanas ejerzan su derecho a postularse al Congreso del Estado, o, en el caso de presidencias municipales, regidurías y sindicaturas; tampoco enfrenta



argumentativamente que se trata de una medida *necesaria* para alcanzar el fin perseguido

- (151) Por lo que si bien la parte recurrente señala que las cuotas implementadas no son idóneas pues desde su perspectiva se apartan de los criterios que constitucionalmente se han establecido para garantizar la participación política, en realidad tal manifestación es insuficiente, pues solo constituyen expresiones genéricas exentas de un ejercicio argumentativo eficaz para controvertir las consideraciones de la responsable que en precedentes fueron expuestas.
- (152) Por otra parte, inoperante también resulta el planteamiento que formula la parte recurrente, relativo a que considerando la cantidad de diputaciones de representación proporcional a distribuir (ocho) y el establecimiento de un método de designación directa, en un contexto en el que existe una cantidad considerable de partidos políticos, es muy probable que la repartición de los cargos culmine en esa primera fase del procedimiento, lo que supondría que cada una de las diputaciones de representación proporcional correspondería a un partido político distinto y, que por ende, ocuparían ese cargo las candidaturas que sin haber obtenido el triunfo obtengan el mayor porcentaje de votación, destacando que en el proceso electoral que se lleva a cabo es factible que participen nueve partidos políticos.
- (153) La inoperancia deriva de que se trata de una manifestación a partir de una situación hipotética, que encuentra sustento en un hecho de realización futura e incierta y cuya actualización depende de diversos factores.
- (154) Entre otros, de la votación que reciba cada uno de los partidos políticos, que les permita o no participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional. y de la cual derive, en su caso, la asignación correspondiente y, con relación a ésta, la ubicación que hayan determinado de las fórmulas postuladas en las acciones afirmativas respectivas.
- (155) Finalmente, contrariamente a lo expuesto por los partidos políticos recurrentes, el acuerdo controvertido no vulnera en forma alguna la finalidad del principio de RP ni de las diputaciones plurinominales, aunado a que corresponde a los propios partidos definir quiénes serán las personas a las que postulará, a fin de dar cumplimiento a las



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

acciones afirmativas acorde a su ideología política, así como a su estrategia electoral, sin que en el acuerdo se imponga la postulación de alguna persona en particular o con una ideología contraria a lo amparado en la constitución y las convenciones internacionales.

(156) A diferencia del principio de MR, conforme al cual corresponde cada una de las curules a la candidatura que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los distritos electorales en que se divide el país o una entidad federativa; *la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.*¹

(157) La finalidad o *el propósito esencial de la representación proporcional es favorecer la pluralidad del órgano deliberativo,*^[52] es decir, *la pluralidad ideológica a través de la incorporación de más partidos políticos*^[53] al órgano de decisión.

(158) En este orden de ideas, mediante el principio de RP se garantiza la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de los partidos políticos minoritarios con un porcentaje mínimo de votación, a fin de *garantizar la representación de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso.*

(159) Aunado a que *las bases generales relativas al principio de representación proporcional tienen, entre otros fines, evitar la sobrerrepresentación de partidos dominantes en la conformación de los órganos legislativos.*

(160) De esta forma, para la integración de los órganos legislativos, el principio de RP *se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad*^[56] en el órgano deliberativo y de decisión.

(161) Conforme a lo expuesto, no asiste razón a los recurrentes porque el acuerdo controvertido no vulnera en forma alguna la finalidad del



37

principio de RP ni de las diputaciones plurinominales.

- (162) En efecto, con la emisión del acuerdo impugnado no se afecta el propósito esencial de la RP, consistente en favorecer la pluralidad ideológica del órgano deliberativo a través de la incorporación de más partidos políticos, ni el relativo a garantizar la representación de los partidos políticos con determinada fuerza electoral y que sus votos se vean realmente reflejados en la integración del órgano legislativo.
- (163) Ello, en tanto que con el acuerdo del Consejo General no se limita la posibilidad de que a un partido político le sean asignadas diputaciones por el principio de RP, a partir de la votación que obtenga en la elección y que de esa forma pueda tener acceso a conformar y coadyuvar a la pluralidad ideológica del órgano legislativo.
- (164) Aunado a lo anterior, el establecimiento del deber de los institutos políticos de postular determinado número de fórmulas en acción afirmativa no implica que deje de corresponder a su propia determinación la definición de quiénes serán las personas a las que postulará, a fin de dar cumplimiento a las medidas que se han establecido, acorde a su ideología política y estrategia electoral, toda vez que el acuerdo controvertido no impone la postulación de alguna persona en particular.
- (165) Asimismo, el Pleno de la SCJN ha sostenido que, al ser fines constitucionalmente previstos para los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, *la representación proporcional como principio electivo permite a los partidos políticos posibilitar tal acceso también en relación con grupos en situación de desventaja estructural que de otra manera difícilmente podrían pasar a formar parte de los órganos deliberativos.*
- (166) Así señala el máximo tribunal de Justicia que, *al separar las curules de los resultados de un individuo en particular, el principio permite acercarlas a grupos sociales tradicionalmente sub-representados en los parlamentos. Desde esta perspectiva, la representación proporcional es una herramienta jurídica esencial contra la*



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

discriminación y la exclusión en la participación política.

- (167) En términos de lo planteado por la SCJN, el principio de RP ha evolucionado para convertirse no sólo en una vía de acceso a partidos minoritarios, sino a personas que forman parte de grupos excluidos, subrepresentados e invisibilizados que, a partir de los mandados de una democracia representativa e incluyente, tienen que ser urgentemente integrados en los espacios de deliberación y toma de decisiones como es el congreso federal donde se definen decisiones fundamentales para el Estado Mexicano.
- (168) Lo anterior, sumado al hecho que los partidos deben ser la vía para garantizar la representación y el acceso de aquellos grupos excluidos y subrepresentados; deriva en lo **infundado** de los agravios vinculados a que se pierde y debilita la finalidad del principio de RP al impulsar grupos “vulnerables”, lo que no conlleva el descuido de aspectos fundamentales para la vida democrática, como lo es la máxima de diversidad política y representación de ideología proporcional en un Congreso, sino más bien abona a ello.
- (169) Máxime que en proceso electoral local 2020-2021, la acción afirmativa que ahora controvierten los inconformes, ya había sido implementada en términos similares en el diverso Dictamen número siete de la Comisión de Igualdad Sustantiva y No Discriminación, denominados “Lineamientos para garantizar el cumplimiento de los principios constitucionalidad de paridad de género, igualdad sustantiva y no discriminación en la postulación de candidaturas y en la etapa de resultados del proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Baja California”, ello a fin de garantizar la integración al Congreso de ciudadanas y ciudadanos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, destacando que no fue necesario realizar el ajuste requerido para integrar 2 diputaciones por el principio de representación proporcional con personas de adscripción indígena.
- (170) Por tanto, de inaplicar el método implementado por la autoridad responsable se transgrediría el principio de progresividad.
- (171) Así, la prohibición de regresividad implica, por un lado, que una vez logrado cierto avance en el desarrollo de un derecho, el Estado no puede, por regla general, disminuir el nivel de mejora alcanzado y mucho menos anularlo, al igual que supone que las autoridades no



deben, *so pena* de inconstitucionalidad, limitar o anular derechos que previamente se hayan establecido, salvo que exista un motivo justificado para ello.

- (172) Conforme a lo expuesto en el desarrollo del presente fallo, es que para este órgano jurisdiccional resultan **infundados** e **inoperantes**, los agravios que formulan los partidos recurrentes.
- (173) Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

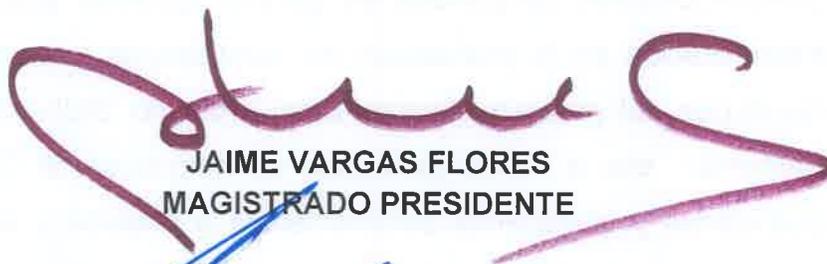
PRIMERO. Se **CONFIRMA** el acuerdo impugnado, en los términos precisados en la parte considerativa de la presente sentencia.

SEGUNDO. Se **DESECHA** el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales, precisado en el punto seis de la parte considerativa de la presente ejecutoria.

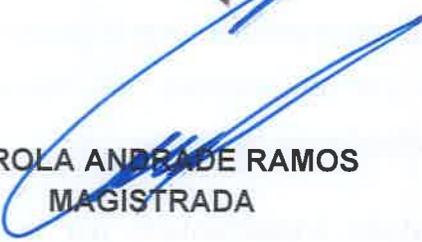
TERCERO. GLÓSESE copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

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 la Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO PRESIDENTE



CAROLA ANDRADE RAMOS
MAGISTRADA



GERMÁN CANO BALTAZAR
MAGISTRADO EN FUNCIONES



KARLA GIOVANNA CUEVAS ESCALANTE
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES

TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS