



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE
LA CIUDADANÍA:
JC-21/2026

RECURRENTE:
DATO PERSONAL PROTEGIDO 1
(LGPDPPSO)¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
NINGUNO

MAGISTRADA PONENTE:
MAESTRA GRACIELA AMEZOLA CANSECO

SECRETARIAS DE ESTUDIO Y CUENTA:
PERLA DEBORAH ESQUIVEL BARRÓN
BRISA DANIELA MATA FÉLIX

COLABORÓ:
FAVIOLA ERANDY CÁRDENAS RIVAS

Mexicali, Baja California, doce de agosto de dos mil veintiséis

SENTENCIA que declara **inexistente** la omisión del Congreso del Estado de Baja California de emitir decreto relativo a la creación de una Defensoría Pública Electoral Estatal, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

GLOSARIO

Actora/ inconforme/ promovente/ recurrente:	DATO PERSONAL PROTEGIDO 1, integrante de la DATO PERSONAL PROTEGIDO y residente del municipio de DATO PERSONAL PROTEGIDO.
Autoridad responsable/ Congreso:	Congreso del Estado de Baja California.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹ En términos del Lineamiento para la elaboración de versiones públicas aprobado por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracciones X, y XXX, 4, 6 de la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3, fracción XXI, 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, fracciones IX y X, así como 16 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Sector Público del Estado de Baja California; y 2, fracción II, 16, 17 y 23 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Apertura Institucional para el Estado de Baja California, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California.
Reglamento Interior:	Reglamento Interior del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.
Suprema Corte/ SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Reforma Constitucional. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución federal, entre ellos, el numeral 17, párrafo octavo. Consecuentemente, en el artículo primero transitorio se precisó que la entrada en vigor del referido decreto, era al día siguiente de su publicación, salvo disposición en contrario conforme a lo establecido en los subsecuentes artículos transitorios.

1.2. Medio de impugnación². El doce de junio, la parte actora interpuso el juicio de la ciudadanía ante la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en contra de la omisión por parte del Congreso de emitir decreto mediante el cual se establezca la creación de una Defensoría Pública Electoral Estatal para la defensa y tutela gratuita de los derechos político-electorales de la ciudadanía Bajacaliforniana.

1.3. Cuaderno de antecedentes³. El quince de junio, se tuvo por recibida la demanda presentada por la recurrente, por lo que se acordó formar el cuaderno de antecedentes con clave **CA-03/2026**.

1.4. Radicación y turno a Ponencia⁴. Mediante acuerdo de dieciocho de junio, se recibió el trámite administrativo ordenado en el cuaderno de antecedentes precisado en el antecedente inmediato, por lo que fue radicado el medio de impugnación en comento en este Tribunal, asignándole la clave de identificación **JC-21/2026** y turnándose a la ponencia de la magistrada citada al rubro para su sustanciación.

² Consultable de foja 21 a 37 del expediente.

³ Consultable a foja 61 del expediente.

⁴ Consultable a foja 46 del expediente



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

1.5. Auto de admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se dictó acuerdo de admisión y cierre de instrucción del presente medio de impugnación, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas dada su propia y especial naturaleza, por lo que se declaró cerrada la instrucción, quedando en estado de resolución el medio de impugnación que nos ocupa.

2. COMPETENCIA

El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente **JUICIO DE LA CIUDADANÍA**, toda vez que se trata de un medio de impugnación promovido por una ciudadana por su propio derecho y en ejercicio de una acción tuitiva de interés difuso, quien manifiesta ser integrante de la **DATO PERSONAL PROTEGIDO** y residente del municipio de **DATO PERSONAL PROTEGIDO**, en contra de la omisión por parte del Congreso de emitir un decreto por el que se establezca la creación de una Defensoría Pública especializada en materia electoral, destinada a la protección y defensa de los derechos político-electorales de las personas que integran grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación histórica en Baja California, lo que, considera afecta sus derechos político-electorales como integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad.

Lo anterior conforme a lo dispuesto por los artículos 5, apartado F, y 68 de la Constitución local; 281, 282, fracción IV, y 288 BIS, fracción III, inciso c), de la Ley Electoral; así como 2, fracción I, inciso b), de la Ley del Tribunal.

3. SUPLENCIA EN LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA

Conforme a lo establecido en jurisprudencia de la Sala Superior⁵, en el juicio promovido por integrantes de comunidades o pueblos

⁵ En términos de la **Jurisprudencia 13/2008** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 de la Constitución federal, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y, en este caso, el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

También se tiene presente que en los juicios en materia indígena, la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la lógica y las máximas de la experiencia, a efecto de que los medios de prueba allegados al proceso sean analizados atendiendo a su naturaleza y características específicas, sin que sea válido dejar de otorgarles valor y eficacia con motivo del incumplimiento de algún formalismo legal que, a juicio de la persona juzgadora y de acuerdo a las particularidades del caso, no se encuentre al alcance del oferente⁶.

Asimismo, se tomarán en cuenta principios de carácter general que de acuerdo con los instrumentos internacionales deben ser observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, tales

⁶ De conformidad a lo establecido en la Jurisprudencia 27/2016 de la Sala Superior de este Tribunal de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRUEBA”**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 11 y 12.

como: la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia considerando las especificidades culturales. Lo anterior conforme a lo establecido tanto en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, emitido por la SCJN⁷, así como en el *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas* expedido por el TEPJF⁸.

4. PERSPECTIVA INTERCULTURAL

Este Tribunal advierte que la actora se autoadscribe como persona indígena, perteneciente a la comunidad **DATO PERSONAL PROTEGIDO** y residente del municipio de **DATO PERSONAL PROTEGIDO**, de ahí que, en la resolución de este asunto deba juzgarse con perspectiva intercultural.

Lo que es acorde con las jurisprudencias **4/2012** y **12/2013** de rubros **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”** y **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES”**.

En ese sentido, cobran aplicación plena los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y personas que los integran, reconocidos en la Constitución, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales de los que México es parte.

Por ello, este Tribunal adoptará una perspectiva intercultural en este asunto, pero también reconocerá los límites constitucionales y

⁷ Consultable en:

https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/exlibris/aleph/a24_1/apache_media/2S1AFVBCVF2VDTQHC7P1QLSQ3MKV2B.pdf

⁸ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/defensoria/media/pdf/b39ab3f8c6a493e.pdf>

convencionales en su implementación⁹, ya que debe respetar los derechos humanos de las personas¹⁰ y la preservación de la unidad nacional¹¹.

5. PROCEDENCIA

En su informe circunstanciado, la autoridad responsable, invoca la causal de improcedencia prevista en el artículo **299, fracción II**, de la Ley Electoral, la cual dispone que serán improcedentes los recursos cuando sean interpuestos por quién no tenga personería, legitimación o interés jurídico.

Ello, en virtud de que, a su juicio, la parte actora no acredita contar con legitimación para promover el presente juicio, al no demostrar la existencia de una afectación concreta a su esfera jurídica que justifique la procedencia del medio de impugnación.

Asimismo, refiere que la promovente manifiesta en su escrito inicial comparecer por propio derecho y en ejercicio de una acción tuitiva de interés difuso, no obstante, afirma que la parte actora no exhibe documento idóneo para acreditar su dicho.

Al respecto, debe precisarse que, por regla general, en materia electoral sólo son admisibles dos tipos o clases de interés jurídico para justificar la procedencia de los distintos medios de impugnación: el directo y el difuso¹².

En cuanto al interés jurídico directo, Sala Superior ha sostenido que se actualiza cuando, en la demanda, se expresa la vulneración

⁹ Criterio que la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también ha sostenido al resolver los juicios SCM-JDC-277/2023, SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

¹⁰ Tesis VII/2014 de la Sala Superior de rubro **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”**.

¹¹ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

¹² En algunos casos se ha reconocido el interés legítimo de ciertas personas o grupos para casos específicos.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

concreta de algún derecho sustancial de la parte promovente quien, por lo general, expresa la necesidad de que el órgano jurisdiccional competente intervenga para lograr su reparación¹³.

En ese sentido, para satisfacer el requisito en cuestión, es necesario que la parte actora exprese o aporte los elementos necesarios para evidenciar que cuenta, por una parte, con la titularidad del derecho cuya afectación alega, y por otra, que dicha afectación deriva del acto u omisión que controvierte.

De esta manera, es dable concluir que un acto u omisión de autoridad sólo puede ser impugnado por quien argumente que se le ocasiona una lesión a un derecho sustancial y que, si se modifica o revoca el acto o resolución controvertido, quedaría reparado el agravio cometido en su perjuicio.

Por su parte, el interés difuso no exige la afectación de un derecho individual, sustancial o personal de la parte promovente. En estos supuestos, la normativa procesal electoral permite la procedencia de determinados medios de impugnación cuando la parte promovente acredite tener un interés jurídico difuso o colectivo, lo que lo faculta a instar una acción tuitiva para tutelar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, o los derechos de la colectividad.

Esta figura surgió a partir de la interpretación sistemática de diversas disposiciones constitucionales y legales realizada por la Sala Superior, que hacen patente que los partidos políticos están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos, que tienen como características definitorias corresponder a toda la ciudadanía, o que, emprenden en su carácter de garantes de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, ante la inexistencia de

¹³ Ver la jurisprudencia 7/2002, de rubro **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.”** Esta y todas las jurisprudencias y tesis pueden consultarse en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

una afectación directa e individual de los derechos de determinadas personas¹⁴.

En el caso concreto, este Tribunal estima que se actualizan los presupuestos necesarios para reconocer el interés jurídico de la parte actora, toda vez que controvierte la presunta vulneración de sus derechos político-electorales derivada de la omisión atribuida al Congreso consistente en la omisión legislativa relativa a la creación de una Defensoría Pública especializada en materia electoral en Baja California.

Al respecto, la promovente arguye que la inexistencia de dicho órgano especializado limita el acceso efectivo a mecanismos de defensa de sus derechos político-electorales y de las personas que integran grupos históricamente discriminados, colocándolas en una situación de desventaja para acceder a la justicia electoral en condiciones de igualdad. Tal manifestación resulta suficiente, para considerar que le asiste la potestad jurídica para controvertir la omisión de la autoridad responsable, referida en su demanda.

En consecuencia, con independencia de que asista o no razón a la promovente respecto del fondo de su planteamiento, la sola afirmación de una afectación personal y directa derivada de la omisión legislativa reclamada resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito relativo al **interés jurídico**. Ello, porque será al resolver el fondo del asunto cuando deba determinarse si la omisión efectivamente existe y si ésta vulnera los derechos cuya tutela solicita.

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que la parte actora se autoadscribe como persona indígena, perteneciente a la comunidad **DATO PERSONAL PROTEGIDO** y residente del municipio de **DATO PERSONAL PROTEGIDO**, caso en el cual, el presupuesto procesal de la legitimación de las partes para la presentación de los medios de impugnación debe flexibilizarse.

¹⁴ Ver la jurisprudencia 7/2002, de rubro **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Esto es, el análisis del presupuesto procesal de la legitimación de las partes, debe flexibilizarse cuando se trate de grupos o comunidades que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, ya que interpretar en estos casos los requisitos de procedibilidad en forma irrestricta o absoluta, puede eventualmente, hacer nugatorio el ejercicio de los derechos que asisten a esos grupos o comunidades¹⁵.

Consecuentemente, este Tribunal le reconoce **legitimación** a la parte actora para promover el presente medio de impugnación, habida cuenta que la parte recurrente debe estar en aptitud de actuar en juicio ante el desconocimiento o violación de los derechos que tiene reconocidos como ciudadana.

Por tanto, contrario a lo que sostiene la autoridad responsable, la parte actora sí cuenta con interés jurídico y legitimidad para promover el presente juicio, pues afirma resentir una afectación directa derivada de la omisión legislativa atribuida al Congreso, al estimar que la inexistencia de una Defensoría Pública especializada en materia electoral incide de manera negativa en el ejercicio y tutela efectiva de sus derechos político-electorales, particularmente como integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad.

En las circunstancias relatadas, este Tribunal estima **infundada** la causal de improcedencia invocada.

Por otra parte, la autoridad responsable afirma que procede la causal de sobreseimiento prevista en la **fracción II, del artículo 300**, de la Ley Electoral¹⁶, ya que la omisión que aduce la parte recurrente es inexistente, ello, en atención a que “no se configura la omisión legislativa alegada, y, por ende, no existe el acto reclamado”, al no existir un mandato ni plazo constitucional que obligue a la autoridad responsable a legislar en los términos señalados por la promovente.

¹⁵ Ver la Jurisprudencia **27/2011**, emitida por Sala Superior, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE”**.

¹⁶ **Artículo 299.-** Procede el sobreseimiento de los recursos, cuando: [...] II. De las constancias que obren en autos, apareciera claramente demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

No obstante, de la lectura de tales argumentos se advierte que éstos se encuentran estrechamente vinculados con la materia de fondo de la controversia, pues implican determinar si efectivamente existe o no la omisión legislativa cuya actualización constituye precisamente el objeto del presente medio de impugnación.

Por ello, la causal de sobreseimiento invocada resulta inatendible, ya que no es jurídicamente válido desechar o sobreseer un medio de impugnación con base en consideraciones que impliquen anticipar el estudio del fondo del asunto. Proceder en ese sentido equivaldría a prejuzgar sobre la cuestión sustancial sometida a consideración de este Tribunal, incurriendo en el vicio lógico conocido como petición de principio, consistente en asumir como demostrado aquello que precisamente constituye el punto controvertido, con la consecuente afectación al derecho de acceso efectivo a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución federal.

Aunado a ello, no debe pasar desapercibido que, en términos de los artículos 1o. y 17 de la Constitución federal, es obligación del Tribunal garantizar el derecho humano de acceso a un juicio o recurso apto, logrando con ello, que se tienda a favorecer una tutela judicial efectiva, que es, uno de los derechos más importantes de la persona, reconocidos tanto en la Constitución federal como en los instrumentos internacionales; máxime tratándose de comunidades indígenas en que las autoridades jurisdiccionales deben brindar la más amplia garantía y protección de los derechos de acceso a la justicia.

Al haberse desestimado las causales hechas valer por la responsable, y toda vez que el juicio que se analiza reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el respectivo auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del asunto planteado.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

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 IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”***,¹⁷ que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve.

Derivado de la reforma del veintinueve de enero del dos mil dieciséis, el artículo 17 de la Constitución Federal, contempla, entre otras cuestiones, que la Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

Al respecto, la parte actora reclama que la **omisión** atribuida al Congreso, de emitir decreto por el que se establezca la creación de una **defensoría pública en materia electoral** para la defensa y tutela gratuita de los derechos político-electorales de la ciudadanía Bajacaliforniana conculca los principios de supremacía constitucional, legalidad y tutela judicial efectiva.

6.2. Pretensión

En atención a lo anterior, solicita a este Tribunal que se resuelva conforme a derecho y se ordene a la autoridad responsable emitir reformas tanto en la Constitución local, como en la Ley Electoral, la Ley del Tribunal y el Reglamento Interior, de tal manera que se establezca la creación y funcionamiento de la Defensoría Pública en materia electoral.

¹⁷ Las sentencias, tesis y jurisprudencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en <https://www.te.gob.mx/>

6.3. Síntesis de los agravios expuestos por la inconforme

La actora sostiene, esencialmente, que el Congreso del Estado de Baja California ha incurrido en una omisión legislativa al no armonizar el marco jurídico local con la reforma publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, mediante la cual, se reformó el artículo 17 de la Constitución federal, y se establecieron disposiciones transitorias que ordenaron a las entidades federativas adecuar su marco jurídico dentro del plazo de ciento ochenta días, a efecto de armonizar su legislación en materia de acceso a la justicia.

Señala que, si bien, en la Constitución local se reformó el artículo 74 para prever la defensoría pública, solo se contemplaron las materias penal, civil y administrativa, y no así, la materia electoral. Además, no se expidió la legislación secundaria necesaria para establecer su organización y funcionamiento.

Asimismo, sostiene que, a la fecha de la presentación de la demanda, el Congreso continúa sin emitir las disposiciones normativas que permitan la creación y operación de una defensoría pública electoral, por lo que estima que persiste la omisión legislativa reclamada.

Aduce que dicha omisión impide que las personas, particularmente aquellas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o pertenecen a grupos históricamente discriminados, cuenten con asesoría y defensa técnica gratuita para la protección de sus derechos político-electorales, lo que, en su concepto, vulnera los derechos de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva y defensa adecuada previstos en los artículos 1o., 14 y 17 de la Constitución Federal.

6.4. Cuestión a dilucidar

En razón a lo argumentado por la parte actora, los agravios expuestos y las documentales obrantes en el expediente, se tiene que la cuestión a dilucidar consiste en determinar si, en efecto, existe la omisión legislativa del Congreso.



6.5. Marco Normativo

La Sala Superior ha establecido que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

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

Los argumentos a partir de los cuales dicho órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN¹⁸:

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.¹⁹
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)**

¹⁸ Argumentos establecidos en la sentencia SUP-JDC-1282/2019.

¹⁹ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, **PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS**, así como P./J. 10/2006, **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**.

Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la SCJN estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.²⁰
- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

siguientes omisiones legislativas²¹: **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio²²; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio²³; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo²⁴ y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo²⁵.**

- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.²⁶

²¹ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**

²² Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

²³ Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

²⁴ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

²⁵ Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

²⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

En este mismo sentido se ha pronunciado la extinta Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: **OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR**, al señalar que "...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar

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

6.6. Método de estudio

Por razón de técnica jurídica, atendiendo los agravios hechos valer por la parte inconforme, se analizarán de manera conjunta los mismos, sin que ello represente un perjuicio a la actora, pues lo relevante es que sean analizados en su totalidad. Lo anterior, de conformidad con la **Jurisprudencia 04/2000**, de la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**²⁷

6.7. Contestación de los agravios

En el presente caso, nos encontramos ante diversos agravios encaminados a sostener la existencia de una omisión legislativa por parte de la autoridad responsable, con relación a la creación de una

respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...”

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: **JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**, ha hecho referencia a “...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”. En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro **OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**, ha considerado que “...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...”.

Por su parte, la entonces Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: **OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO**, al considerar “...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...”.

²⁷ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

defensoría en materia electoral para apoyar a personas indígenas, como grupo en situación de vulnerabilidad.

Desde la consideración de este Tribunal, se determina como **infundados** dichos agravios como se expondrá a continuación.

Tal como ha sido expuesto, el criterio aceptado por la Suprema Corte consiste en que, cuando la Constitución federal establece un deber preciso de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. Por lo tanto, los tribunales constitucionales tienen el deber de proteger a las personas frente a dichas omisiones y garantizar que, cuando sean señaladas como actos reclamados, no se traduzcan en vulneración a sus derechos humanos.

Así, las omisiones legislativas se desprenden de la existencia de un mandato expreso en la Constitución federal o local, respecto de una obligación impuesta al Congreso de la Unión o bien, a los Congresos Estatales dependiendo de su ámbito de competencia, el que se traduce en la obligación de hacer por parte de dichos órganos legislativos y ante su inacción, que podemos encontrarnos con omisiones legislativas.

En el presente asunto, la actora manifiesta que el Congreso del Estado ha incurrido en una omisión legislativa, al no haber realizado una armonización de la normativa constitucional local ni legal, acorde a la última reforma del artículo 17 de la Constitución federal a fin de establecer un servicio de defensoría de calidad para la población, en este caso, para comunidades indígenas que les permita una defensa y acceso efectivo a la justicia electoral.

Esto, al incumplir su obligación de emitir la regulación necesaria para crear e instrumentar la estructura legal necesaria para el funcionamiento de una defensoría pública en materia electoral para las poblaciones indígenas en Baja California.

En su escrito de demanda, la recurrente parte de la reforma realizada al artículo 17 de la Constitución federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, y cita diversos artículos transitorios relativos a una reforma distinta al mismo artículo constitucional, siendo los relativos a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del quince de septiembre de dos mil diecisiete.

Si bien, en dicho escrito se realizan diversas manifestaciones con imprecisiones respecto a las diversas reformas a dicho artículo constitucional, concatenadas a la expresión de agravios sostenidos por la recurrente, este Tribunal en observancia al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, a fin de facilitar su acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran las comunidades indígenas como grupos en situación de vulnerabilidad ante sus diversas circunstancias culturales, económicas o sociales²⁸.

En este sentido, es importante revisar la serie de reformas realizadas al artículo 17 de la Constitución federal para determinar si existe la omisión legislativa por parte del Congreso local que reclama la recurrente respecto de la falta de armonización en cuanto a la instauración de una defensoría pública en materia electoral respecto de la normativa local.

La obligación de garantizar un servicio de defensoría pública para la población fue incorporada al texto constitucional desde 2008, a través del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, adicionando un

²⁸ Jurisprudencia 13/2008 con el rubro **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.”**

párrafo sexto al artículo 17 de la Constitución federal, como se puede observar:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Mismo que en su artículo transitorio tercero estableció la entrada en vigor del mismo, al día posterior de su publicación oficial, concatenado a la instauración del sistema penal acusatoria, cuyo plazo de instauración fue determinado en un plazo no mayor a ocho años²⁹.

Posteriormente, con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, se incorporó una reforma al artículo 17 de la Constitución federal mediante el *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintinueve de enero de dos mil dieciséis. En esta reforma se incluyó en dicho artículo un párrafo séptimo, que determinó:

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

²⁹ Dichos transitorios refieren: **Segundo.** El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. (...) **Tercero.** No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo.

En dicha reforma se emitieron diecisiete artículos transitorios respecto a diversos aspectos necesarios para la implementación de la misma y la transición político administrativa del entonces Distrito Federal a la Ciudad de México, sin incluir en alguno de ellos la obligación expresa y específica a las entidades federativas para la expedición de una ley o la realización de una reforma constitucional a nivel estatal para la instauración del servicio de defensoría pública.

Como puede observarse, esta modificación al artículo 17 Constitucional atiende a la eliminación de su texto de la referencia al Distrito Federal y ajustar el mismo a los ámbitos de competencia federal y estatales.

Por lo que toca al ámbito estatal, la Constitución local incorporó a su texto desde el veintiséis de diciembre de dos mil ocho la implementación de la defensoría pública, al establecer en sus artículos 74 y 75 lo siguiente:

Artículo 74.- La Defensoría Pública proporcionará una defensa técnica de calidad en materia penal, a los imputados que no tengan defensor particular y patrocinará en los asuntos civiles y administrativos a las personas que lo soliciten y acrediten no tener suficientes recursos económicos.

Artículo 75.- La Ley fijara las atribuciones y deberes inherentes a la Defensoría Pública, así como su organización.

Dichas reformas se realizaron en cumplimiento a la reforma federal para la implementación del nuevo sistema penal acusatorio, a fin de armonizar la legislación local a la nueva configuración del sistema penal en México.

Por otra parte, no pasa desapercibido que la actora refiere a una serie de transitorios que instruyen a las legislaturas de las entidades federativas a la realización de reformas constitucionales para adecuarlas a las disposiciones federales, sin embargo, dichos transitorios pertenecen a la reforma realizada al artículo 17 de la Constitución federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete, en la que se adicionó el párrafo tercero, que mandata:



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Artículo 17. ...

...

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Como puede observarse, dicha reforma no se encuentra relacionada con la implementación de la defensoría pública ni así en específico, con la instauración de una defensoría pública en materia electoral.

Es así como lo ha establecido la Sala Superior, para que exista una omisión legislativa de carácter concreto se debe actualizar que el Poder Legislativo no cumpla, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la constitución, un mandato concreto impuesto expresa o implícitamente del propio ordenamiento o por los tratados internacionales.

La omisión del Poder Legislativo se presentaría siempre y cuando estuviera constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo ese mandato en específico.

En el caso, no se prevé de manera expresa o tácita algún mandamiento constitucional para la promulgación de una reforma Constitucional o legal que prevea la creación de una defensoría pública en materia electoral para la defensa de los derechos político-electorales de la población en situación de vulnerabilidad de Baja California.

En ese sentido, se estima que, en el caso, **es inexistente la omisión legislativa.**

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Es **inexistente** la omisión legislativa reclamada.

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 en funciones, quien autoriza y da fe. **RÚBRICAS.**

VERSIÓN DIGITAL

“LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CERTIFICA QUE EL PRESENTE ES LA REPRODUCCIÓN FIEL Y EXACTA DEL QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.”