

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
138/2023
PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO
CIUDADANO**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA

SECRETARIA AUXILIAR: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

**COLABORÓ: JORGE MAURICIO RIZO PÉREZ Y LUIS ARMANDO AGUILAR
VÁZQUEZ**

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El Partido Político Movimiento Ciudadano impugnó la validez del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230 publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Lo anterior, al considerar que el proceso de consulta realizado a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado no cumplió con los estándares nacionales e internacionales que derivan del artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, situación que vulnera, a su vez, los derechos políticos y electorales de estas poblaciones reconocidos en el artículo 35 de la Constitución Federal.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA.	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	11-12
II.	OPORTUNIDAD.	El escrito inicial es oportuno , ya que se presentó el veintitrés de junio de dos mil veintitrés, es decir, dos días antes de su vencimiento.	12-13
III.	LEGITIMACIÓN.	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada .	13-15
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	Son parcialmente fundadas las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.	15-23

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

		Se sobresee respecto de los párrafos décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.	
V.	PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.	Se tiene por impugnados los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.	23-25
VI.	ESTUDIO DE FONDO.	<p>La propuesta de la Ministra Ponente consistió en declarar la invalidez de los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230.</p> <p>No obstante, dado el resulta obtenido, el Tribunal Pleno <u>determinó</u> desestimar el planteamiento de invalidez, al no alcanzar la mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria en la materia.</p>	25-27
VII.	DECISIÓN.	PRIMERO. Es parcialmente procedente la presente acción de inconstitucionalidad.	27-28

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

	<p>SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO. Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	---	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
138/2023
PROMOVENTE: PARTIDO
MOVIMIENTO CIUDADANO**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA

SECRETARIA AUXILIAR: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO

**COLABORÓ: JORGE MAURICIO RIZO PÉREZ Y LUIS ARMANDO
AGUILAR VÁZQUEZ**

Ciudad de México. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de diciembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 138/2023**, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano en contra del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230 publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El veintidós de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, relativo a los derechos políticos y electorales de los pueblos y comunidades indígenas en condiciones de igualdad sustantiva. En su artículo segundo transitorio se ordenó a las legislaturas de las entidades federativas adecuar sus respectivas constituciones y legislaciones secundarias a lo estipulado en esa reforma en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de dicha reforma.¹

¹ **DECRETO** por el que se reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...] Transitorios [...]

2. **Sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.** El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, se presentó demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano en contra de la omisión legislativa de no modificar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California en su artículo 7, apartado A, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la omisión legislativa de que la Ley Electoral de la propia entidad establezca un apartado especial para regular cómo los indígenas podrán competir para cargos públicos y de elección popular.
3. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral de esa entidad federativa dictó sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018**,² en la que determinó la omisión legislativa del Congreso Local de armonizar el ordenamiento estatal. Consecuentemente, ordenó adecuar la Constitución y legislación local por cuanto hace a garantizar el derecho de votar y ser votados de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, debiendo consultar a esas poblaciones.³
4. **Primer incidente de inejecución de sentencia.** El siete de agosto de dos mil veinte, se promovió incidente de inejecución de sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018**, toda vez que, habiendo transcurrido el plazo otorgado a la autoridad responsable para dar cumplimiento a la resolución mencionada, la parte promovente no contaba con información relativa a que el Congreso Local hubiese desplegado actos tendientes a consultar a las comunidades indígenas en el Estado de Baja California con el propósito de realizar las adecuaciones normativas ordenadas en la sentencia de mérito.

Segundo. - Las Legislaturas de las entidades federativas adecuarán sus respectivas Constituciones, así como la legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

² Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo II, pp. 291 a 304.

³ En la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California determinó los siguientes efectos:

“El Congreso del Estado de Baja California, acorde a su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, realice las adecuaciones que en Derecho procedan, a la Constitución local y a la legislación interna, por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva, en términos del Artículo 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución federal. Para lo anterior, deberá tomar en cuenta, entre otras cosas, que la Constitución local y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado, reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas autóctonos siguientes: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

En ese contexto, deberá atenderse a las particularidades de esos pueblos y comunidades, como son: sus sistemas normativos internos; usos y costumbres; consultarlos, y realizar los estudios técnicos y de campo que se requieran, con el auxilio de las autoridades que correspondan.”

5. El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California dictó sentencia interlocutoria en el **incidente de inejecución de sentencia RI-30/2018 INC**⁴ en la cual declaró el cumplimiento defectuoso del fallo dictado con fecha de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho antes mencionada. Asimismo, determinó vincular al Congreso del Estado a cumplir con la sentencia emitida en el recurso de inconformidad referido dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021 y, particularmente, a desarrollar el proceso consultivo a pueblos y comunidades indígenas asentadas en la entidad federativa dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución.⁵

6. **Segundo incidente de inejecución de sentencia.** El veintiséis de agosto de dos mil veintidós, se promovió nuevamente un incidente de inejecución de sentencia en el **recurso de inconformidad RI-30/2018**, en el cual se señaló que Congreso Local continuaba sin acatar la armonización ordenada, a pesar de que el término concedido en resolución de veintinueve de septiembre de dos mil veinte estaba por vencerse. Sin embargo, mediante Acuerdo Plenario de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California resolvió declarar la improcedencia de la vía incidental, toda vez que el plazo otorgado para el cumplimiento de sentencia aún no había fenecido.⁶

7. **Tercer incidente de inejecución de sentencia.** El tres de octubre de dos mil veintidós el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California inició de oficio el **incidente de inejecución de sentencia RI-30/2018 INC 3**. El

⁴ Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo II, pp. 618 a 635.

⁵ En la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California determinó los siguientes efectos:

“7. EFECTOS

7.1. Congreso del Estado.

Se vincula al Congreso del Estado para la debida observancia de la sentencia emitida en el expediente RI-30/2018, en la inteligencia de que la legislación correspondiente deberá emitirse, a más tardar dentro del año siguiente a la conclusión del proceso electoral 2020-2021.

El desarrollo de la **consulta** respectiva a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en la Entidad —tanto originarios como procedentes de otras regiones—, deberá iniciarse a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución tomando en cuenta las indicaciones y recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y la autoridad sanitaria federal emitidas con motivo de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus COVID-19. [...]”

⁶ Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo III, pp. 53 a 63.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

dieciséis de diciembre de dos mil veintidós se emitió sentencia interlocutoria,⁷ en la cual se ordenó al Congreso Local dar cumplimiento tanto a la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho como a la resolución interlocutoria de veintinueve de septiembre de dos mil veinte dentro del plazo de noventa días naturales después de la notificación de dicha resolución, debiendo informar sobre cada uno de los pasos realizados para la consulta, los trámites de gestión parlamentarios, así como el inicio y conclusión del proceso legislativo.⁸

8. **Ejercicio de consulta.** Como resultado de lo anterior, el Poder Legislativo del Estado de Baja California desplegó diversas acciones dirigidas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas en Baja California en relación con las adecuaciones a la Constitución local y la legislación secundaria por cuanto hace a garantizar el derecho fundamental de votar y ser votado de hombres y mujeres indígenas en condiciones de igualdad sustantiva.
9. **Publicación del Decreto impugnado.** El veintiséis de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el Decreto No. 230 por el que se reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.
10. **Presentación de la demanda.** El veintitrés de junio de dos mil veintitrés, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucia Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucia Alejandra, Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscila Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, quienes comparecen con el carácter de Coordinador, Integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 230 que reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del

⁷ Cuaderno de pruebas aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, Tomo III, pp. 297 a 307.

⁸ En sentencia interlocutoria de dieciséis de diciembre de dos mil veintidós el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California dictó los siguientes puntos resolutivos:

“**PRIMERO.** Se declara el incumplimiento de la sentencia RI-30/2018 INC dictada por este Tribunal, en los términos de la presente resolución.

SEGUNDO. Se vincula al Congreso del Estado de Baja California a la debida observancia de la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, dictada dentro del expediente RI-30/2018 y de la determinación de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, emitida dentro del incidente derivado del sumario anteriormente citado en los términos de la presente resolución.”

Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

11. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, el partido accionante expuso que las modificaciones al artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, publicadas el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial del Estado, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado y, en consecuencia, sus derechos políticos y electorales. Lo anterior, debido a que la consulta celebrada previo a la adopción de la reforma no se realizó, según estima, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, destacando los de adecuación cultural, buena fe y de otorgar suficiente información.

12. Para sustentar lo anterior, expone las siguientes consideraciones:

- En la etapa informativa no se proporcionó suficiente información a los pueblos y comunidades indígenas del Estado. En particular, la convocatoria estipulaba una amplia difusión de material y la realización de diferentes ejercicios, como asambleas comunitarias y mesas de debate. Sin embargo, esto no habría sucedido a cabalidad puesto que, según alega, solamente se llevaron a cabo foros en diferentes sedes en los que se explicó de manera breve el objetivo de la consulta. Además, únicamente se difundió la convocatoria, el protocolo para la consulta y el cuadernillo de derechos, los cuales no contenían la explicación de todos los temas a consultar. Indica que la información proporcionada no permitía analizar, reflexionar y construir propuestas, además de que no se compartió la iniciativa de reforma al artículo 7 constitucional aprobada. Dicha iniciativa fue presentada con anterioridad a la realización de la consulta y, a pesar de ello, no se distribuyó, lo que, en su opinión, evidencia la falta de buena fe en el proceso consultivo.
- La fase informativa fue inadecuada culturalmente. Al respecto, refiere que la convocatoria difundida en radio y televisión sólo se tradujo a las lenguas mixteco bajo, purépecha, triqui y kumiai, a pesar de que en el Estado también se hablan otras lenguas como zapoteca, náhuatl, tsotsil y tzeltal, pai pai, cucapah y kiliwa. Adicionalmente, indica que el Protocolo y el cuadernillo solo fueron elaborados en español, lo que vulnera los estándares de otorgar suficiente información y de adecuación cultural de la consulta, ya que no todas las personas que debían participar en la consulta contaron con información accesible, completa y en su lengua. Expresa que tales omisiones constituyen una violación al derecho a la igualdad y no discriminación en perjuicio de las personas que hablan las lenguas indígenas en las que no se realizó la traducción de la información. Además, estima que existió una falta de adecuación cultural en la designación del personal que facilitó la información en la consulta, ya que éste solamente hablaba español, no tenía conocimiento de la cosmovisión de alguno de los pueblos y comunidades indígenas consultados, y no fueron capacitados por alguna autoridad o persona especializada en la materia. Lo anterior, considera que es contrario a los estándares en materia de consulta desarrollados por este Alto Tribunal.
- Indica que se vulneró el estándar de buena fe del derecho a la consulta ya que el objetivo de la misma, la determinación de cómo se llevaría a cabo, el lugar en donde se realizaría y la forma en que se tomarían los acuerdos fueron definidos unilateralmente por el Congreso del Estado, sin que se considerara a alguna persona representante, comunidad o pueblo indígena.
- Las propuestas expresadas por parte de las personas indígenas que asistieron a la consulta y las iniciativas presentadas por éstas no fueron analizadas ni tomadas en cuenta por el Congreso del Estado. Al respecto, sostiene que en el dictamen de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

iniciativa de reforma solamente se incluyó un resumen informativo de las referidas propuestas y se señaló que en su oportunidad se proveería lo que en derecho correspondiera. En cuanto a las iniciativas, menciona que el referido dictamen expresa que en su oportunidad serán tomadas en cuenta y se resolverá lo que en derecho corresponda, ya que sus alcances son distintos a la iniciativa de reforma constitucional materia de la consulta. Aduce que tales determinaciones son contrarias a lo establecido en el Protocolo y la convocatoria. En este sentido, el Protocolo señaló que después de la etapa consultiva se abriría un espacio para recibir opiniones y/o sugerencias y, en el caso de que éstas no procedieran, se explicarían las razones por las que no fueron consideradas. Por su parte, la convocatoria establecía que el Congreso comunicaría los resultados a las personas consultadas. Indica que no se realizó ningún ejercicio orientado a obtener el consentimiento de las personas que participaron en la consulta, incluyendo la decisión de no tomar en cuenta las propuestas e iniciativas. Estima que lo anterior implicó la vulneración del estándar de buena fe y de la obligación de consultar en sentido estricto, ya que las opiniones y propuestas no tuvieron ningún impacto en la forma a la Constitución Local para garantizar los derechos político-electorales de las personas y pueblos indígenas del Estado.

- Considera que la consulta es inválida ya que no se garantizó una participación significativa de personas indígenas, pues participaron menos del cero punto tres por ciento de la población a la que se dirigía la consulta. Explicó que, de acuerdo con el Protocolo, en el Estado viven doscientos cincuenta y nueve mil ochocientos cuarenta y nueve personas indígenas y solamente participaron alrededor de mil personas en la consulta.
- Indica que la consulta no atendió al contexto de las comunidades y pueblos indígenas del Estado, por lo que se vulneró el estándar de otorgar información. Al respecto, considera que a pesar de que el Congreso del Estado comunicó a las poblaciones indígenas la celebración de los foros, a través de un sitio web, radio y televisión, soslayó que, debido a las condiciones de marginación de algunas comunidades, éstas no pudieron conocer del ejercicio consultivo.
- Expresa que todo el proceso de consulta careció de adecuación cultural puesto que no se llevó a cabo algún acto encaminado a conocer la forma de organización intracomunitaria de las poblaciones indígenas y el Protocolo únicamente hizo referencia a las autoridades tradicionales de dichas poblaciones forma generalizada. Además, señala que no se precisó la fuente de información de tal aseveración.
- Refiere la falta de buena fe en todo el proceso de consulta debido a que el Estado ha incumplido la obligación de legislar y, consecuentemente, de consultar debidamente a los pueblos y comunidades indígenas desde 2018.
- Por último, considera que la omisión del Congreso del Estado de tomar en cuenta la opinión, propuesta o iniciativas de las personas indígenas consultadas vulnera sus derechos a votar y ser votados, previsto en el artículo 35 de la Constitución Federal. Estima que se les impuso una forma específica de ejercer tales derechos sin considerar la libre determinación y autonomía a la que tienen derecho.

13. **Radicación y turno.** El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la **acción de inconstitucionalidad 138/2023**. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

14. **Admisión y trámite.** El ocho de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, tuvo como autoridades emisoras de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, y ordenó darles vista para que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

dentro del plazo de seis días naturales rindieran los informes correspondientes y remitieran copia certificada del proceso legislativo y del periódico oficial en el que constara la publicación de la norma combatida.

15. En el mismo acuerdo se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción formularan el pedimento y las manifestaciones que estimaren convenientes. Adicionalmente, se requirió al Instituto Nacional Electoral para que remitiera copia certificada del Estatuto vigente del Partido Movimiento Ciudadano, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que emitiera su opinión respecto de este medio de control constitucional, así como al Instituto Estatal Electoral de Baja California para que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en dicha entidad federativa.
16. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Por escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés en buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Diputado Presidente y la Diputada Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad federativa presentaron el informe solicitado. Dicho informe fue acordado el doce de septiembre de dos mil veintitrés, en el cual se expuso, en esencia, lo siguiente:

Causas de improcedencia y sobreseimiento:

- **Primera.** Arguye que el decreto impugnado contiene una reforma constitucional y no propiamente una modificación de naturaleza electoral, cuyo objeto es reconocer, garantizar y proteger los derechos colectivos e individuales de personas, pueblos y comunidades indígenas. Indica que, pese al reconocimiento de los derechos político-electorales de este grupo de población, también contiene porciones normativas que están asociadas a diversos ámbitos que no son estrictamente materia electoral. Además, sostiene que el decreto impugnado no incide directa o indirectamente en el proceso electoral. Considera que la parte actora carece de legitimación activa debido a que los partidos políticos únicamente están facultados para interponer este medio de control constitucional en contra de leyes electorales, motivo por el cual se actualiza la causa de improcedencia dispuesta en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.
- **Segunda.** Señala que los argumentos de la parte actora no van dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado, sino a combatir el procedimiento de la consulta realizada a personas, pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa. Señala que la demanda es improcedente por la falta de precisión de los conceptos de invalidez en contra de la norma general, aunado a que no se advierte que se reclamen violaciones a la Constitución Federal. Sostiene que la obligación de consulta recae respecto de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes en las entidades federativas, lo que no acontece en el presente caso. Por tales motivos, asevera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracciones VIII y IX, en relación con el artículo 61, primer párrafo, fracción V, de la Ley Reglamentaria.

Contestación a los conceptos de invalidez:

- Estima que no es cierta la inconstitucionalidad que el partido accionante pretende hacer valer ya que el acto impugnado es acorde a la Constitución Federal. Explica que los actos legislativos que dieron origen a éste se realizaron en estricto derecho y bajo los parámetros constitucionales. En este sentido, señala que dichos actos se llevaron a cabo en respeto a los principios de libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, igualdad entre hombres y mujeres y accesibilidad. Por ello, estima que las violaciones constitucionales alegadas por el partido accionante son inoperantes e inexistentes.
- Como antecedentes, menciona que el decreto impugnado tiene origen y da cumplimiento a diversos mandatos constitucionales y judiciales. Al respecto, refiere a la reforma al artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal de veintidós de mayo de dos mil quince, cuyo artículo transitorio segundo ordena a las legislaturas locales a adecuar sus respectivas constituciones dentro de un plazo de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor. Señala que la sentencia recaída en el Recurso de Inconformidad RI-30/2018 de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho del índice del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California vinculó al Poder Legislativo del Estado a realizar las adecuaciones a la Constitución Local y la legislación secundaria con la Carta Magna. Hace referencia a la resolución interlocutoria de veintinueve de septiembre de dos mil veinte en el Incidente de Inejecución de Sentencia. Asimismo, afirma que el proceso de consulta indígena contestado en esta acción de inconstitucionalidad también fue sustento de la reforma a la Ley Electoral del Estado de Baja California realizada mediante Decreto No. 262 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el siete de julio de dos mil veintitrés debido a que forman parte de una misma intención legislativa.
- Arguye que se cumplió con todas y cada una de las bases de la convocatoria de la consulta previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a fin de adecuar la Constitución Local y la legislación secundaria en las etapas de difusión, informativa, deliberativa y consultiva. A este respecto, señala que se llevaron a cabo varios trabajos legislativos preparativos para cumplir con los mandatos constitucionales y judiciales antes mencionados. Indicó que en anteriores legislaturas se presentó una iniciativa de reforma en materia de reconocimiento de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, misma que fue recibida el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales y returnada el diecisiete de agosto de dos mil veintidós a las Comisiones Unidas Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, y Asuntos Indígenas y Bienestar Social. Posteriormente, se instalaron dichas Comisiones Unidas dando inicio al proceso de preparación de consulta.
- Argumenta que es inoperante el señalamiento de que se vulneró el principio de buena fe en la elaboración del Protocolo debido a la inexistencia de una fase pre-consultiva y a la falta de consulta de dicho Protocolo. Al respecto, menciona que la fase en mención se realizó a través de un acercamiento con los pueblos y comunidades indígenas desde las etapas tempranas del proyecto de consulta. Explica que la fase pre-consultiva inició desde la instalación de las referidas Comisiones Unidas, el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós. Ese día los pueblos y comunidades indígenas del Estado estuvieron presentes y tuvieron la oportunidad de expresarse y emitir recomendaciones sobre los trabajos que se emprenderían.
- Estima que es inoperante el argumento relativo a que no se compartió con los pueblos y comunidades indígenas la reforma al artículo 7 de la Constitución Local, lo que evidencia la falta de buena fe en el proceso consultivo. En este sentido, indica que el trece de diciembre de dos mil veintidós las Comisiones Unidas aprobaron el acuerdo mediante el cual se llevaría a cabo la Consulta Previa, Libre e Informada, dirigida a pueblos y comunidades indígenas de la entidad, para dar a conocer entre sus miembros la iniciativa, propósito, alcance y contenido de la reforma al artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de derechos indígenas. Expone que el contenido e intención de la iniciativa se explica a través de ejes temáticos, los cuales fueron el mecanismo para dar a conocer la intención legislativa. Además, expresa que la iniciativa se encontraba disponible en el portal web del Congreso del Estado. Asimismo, el doce de enero de dos mil veintitrés, las Comisiones Unidas aprobaron el Acuerdo 01 en el que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

establecieron los ejes temáticos de la consulta, su objeto, principios, etapas, entre otros temas para la implementación de la consulta. Aunado a ello, informa que se aprobó habilitar un micrositio para la consulta previa en el portal de internet de XXIV Legislatura.

- Señala que tanto las y los diputados como el personal que participó en la realización de la consulta recibieron capacitación por parte del Instituto Electoral del Estado. Menciona que estas acciones se realizaron previa a la implementación de la consulta y en las etapas informativa y consultiva. Sobre el particular, refiere que se les dio a conocer los puntos básicos, principios y lineamientos del derecho a la consulta, así como información sobre las comunidades indígenas del Estado. Informa que se celebraron convenios con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto Estatal Electoral del Estado. En virtud de tales convenios, dichas instituciones fungieron como órganos garantes y asesores en la elaboración del Protocolo y de la consulta. Menciona que cada diputado y diputada tuvo a cargo un área o territorio del Estado para la realización de la difusión y la implementación de la consulta. Indica que dichas personas funcionarias realizaron trabajo de difusión en medios de comunicación y redes sociales. Expresa que el cuatro y cinco de febrero se realizó la etapa informativa y el cuatro y cinco de marzo la etapa consultiva. En dicha etapa se llevó a cabo un ejercicio informativo, se debatió el contenido de las propuestas y se elaboró un listado de éstas. Sostiene que las propuestas se tomaron en consideración para la elaboración del Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas, el cual dio origen a la reforma al artículo 7 de la Constitución Local.
- Indica que es inoperante el argumento sobre la existencia de una violación al principio de buena fe, en virtud de la omisión de analizar las propuestas presentadas por las poblaciones consultadas. Sobre el particular, explica que en el Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas tales propuestas se citaron y consideraron por las y los diputados integrantes de dicho órgano. Asimismo, se reconoció la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso democrático de consulta y sus propuestas. Sin embargo, expresa que diversas propuestas se relacionaban con temas de índole diferente a la reforma al artículo 7 de la Constitución Local. Menciona que éstas se tomarán en cuenta para reformas siguientes, lo cual se precisó en el referido dictamen.
- Finalmente, en cuanto a la falta de adecuación cultural en la elaboración del material informativo y su difusión alegada por el partido accionante, sostiene que la convocatoria a la consulta estableció reglas, métodos, plazos y procedimientos que cumplen con el principio de publicidad de manera accesible. Además, indica que, en cada una de las doce sedes en las que se realizó la fase informativa y consultiva, estuvo presente personal del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Explica que, a solicitud de las personas participantes, dicho personal fungía como interprete o traductor a lenguas indígenas. Tal servicio se hizo del conocimiento de las personas asistentes. Por otro lado, refiere que la convocatoria, el Protocolo y el cuadernillo se elaboraron en un lenguaje claro y comprensible, así como en un formato de lectura fácil. Señala que tales documentos se publicaron en distintos medios, mediante formatos accesibles y estuvieron disponibles de manera impresa en las etapas informativa y consultiva. Menciona que, previo a su aprobación del Pleno de la Legislatura, el Dictamen No. 1 de las Comisiones Unidas fue circulado entre las personas representantes de los grupos y comunidades indígenas registrados en las etapas en mención. Informa que, debido a los tiempos y con la finalidad de dar certeza y celeridad al trámite legislativo, dicho dictamen fue distribuido a través de la red social WhatsApp.

17. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de ese Alto Tribunal, el Consejero Jurídico de la referida entidad rindió el informe solicitado en representación de la titular del Poder Ejecutivo Local, mismo que fue acordado el doce de

septiembre de dos mil veintitrés. Dentro del documento mencionado la autoridad expone, en síntesis, lo siguiente:

- Manifiesta que son ciertos los actos cuya invalidez se reclama, consistentes en la promulgación y publicación por parte de la Gobernadora del Estado de Baja California del Decreto No. 230 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, con fundamento en las atribuciones que conferidas en el artículo 49, fracción I, de la Constitución Local.
- Sostiene la constitucionalidad del Decreto reclamado ya que no se advirtieron violaciones al procedimiento legislativo de conformidad con los artículos 28, 29, 30, 33, 34, 49, fracción I, y demás relativos de la Constitución Local.
- Señala que la parte actora no expresa argumentos tendientes a indicar vicios en el procedimiento legislativo.

18. Opinión especializada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por escrito recibido el trece de agosto de dos mil veintitrés en buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, se tuvo por formulada la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente SUP-OP-16/2023, misma que fue acordada el doce de septiembre de dos mil veintitrés.⁹ En esencia, la Sala Superior señaló lo siguiente:

- Los planteamientos referidos no son materia de opinión especializada debido a que no se relacionan con el ámbito del derecho electoral, sino con temas que atañen al procedimiento legislativo al cuestionar supuestas irregularidades o deficiencias en la consulta indígena llevada a cabo por el Congreso del Estado de Baja California.
- Agregó que, a diferencia de los casos en los que se ha emitido opinión, el partido accionante no alega la omisión de realizar la consulta indígena previo a la emisión de normas de naturaleza electoral, sino que sus argumentos se dirigen a demostrar deficiencia en el procedimiento realizado antes de la emisión del decreto impugnado.
- Consideró que no compete a la Sala Superior opinar sobre la constitucionalidad de las fases seguidas y medidas adoptadas en el proceso consultivo correspondiente.

19. Fecha de inicio del proceso electoral ordinario en el Estado de Baja California. Por escritos recibidos el veintidós de septiembre y el veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés, la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral¹⁰ y la Coordinación Jurídica del Instituto Estatal Electoral de Baja California¹¹ informaron, respectivamente, que el proceso electoral ordinario en esa entidad federativa inicia el tres de diciembre de dos mil veintitrés, de conformidad con el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California.

⁹ Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 404 a 410.

¹⁰ Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 1032 a 1033.

¹¹ Expediente de la acción de inconstitucionalidad 138/2023, pp. 1188 a 1190.

20. **Pedimentos.** El Fiscal General de la República y la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal no formularon manifestación o pedimento alguno.
21. **Alegatos.** El dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, el Delegado de Movimiento Ciudadano formuló sus alegatos. Asimismo, el diez de noviembre de dos mil veintitrés, la Delegada del Poder Legislativo del Estado de Baja California presentó promoción indicando que, en proveído del primero de septiembre de dos mil veintitrés, el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California tuvo por cumplida a la sentencia de veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, así como las resoluciones interlocutorias de veintinueve de septiembre de dos mil veinte y dieciséis de diciembre de dos mil veintidós.
22. **Cierre de la instrucción.** El veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

23. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en los términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹² así como en el numeral 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³ en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023¹⁴ de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, toda vez que el Partido Político Movimiento Ciudadano planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y tratados

¹² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...]

¹³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

¹⁴ **Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito:**

“Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

internacionales y el Decreto No. 230 por el que se reformó el artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. OPORTUNIDAD.

25. De conformidad con lo establecido por artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁵: (i) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente; (ii) a efectos del cómputo del plazo referido los días inhábiles no deben excluirse a menos que el último día del término fuese inhábil, en cuyo caso se podrá presentar la demanda al día hábil siguiente; y, (iii) **cuando se trate de asuntos en materia electoral, todos los días son considerados hábiles.**
26. En la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**¹⁶ se consideró que una disposición similar a la aquí impugnada tenía un contenido bidimensional por reconocer, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes; y, por la otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular. A pesar de dicho carácter, se consideró que el partido accionante, al acudir a la sede jurisdiccional

¹⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

¹⁶ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

argumentando la invalidez de la norma impugnada desde una faceta político-electoral, el plazo aplicable era el previsto para los asuntos electorales.

27. Para efectos de la oportunidad de la demanda en el presente asunto, se considera que este criterio es aplicable, por lo cual el plazo que debe tomarse en cuenta para promover la acción de inconstitucionalidad es el de los treinta días naturales computados conforme a las reglas para los asuntos en materia electoral. Entonces, dicho término transcurrió del sábado, veintisiete de mayo de dos mil veintitrés al domingo, veinticinco de junio del mismo año. Considerando que el escrito de demanda fue recibido el veintitrés de junio de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta evidente que su presentación fue realizada de manera **oportuna**, pues se realizó dos días antes de su vencimiento.
28. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. LEGITIMACIÓN.

29. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷ y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria¹⁸, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...].

¹⁸ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 62. [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

Electoral, por conducto de sus dirigentes, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, mientras que aquellos partidos políticos con registro en las entidades federativas podrán hacerlo exclusivamente respecto de leyes electorales expedidas por el Poder Legislativo del Estado en donde obtuvieron su registro.

30. Consecuentemente, y con base en los artículos referidos, los partidos políticos podrán promover acción de inconstitucionalidad siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: (i) cuenten con registro definitivo ante las autoridades electorales correspondientes; (ii) la promuevan por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según sea el caso; (iii) quien la suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello; y, (iv) se impugne la validez de normas de naturaleza electoral.
31. En el presente caso, el escrito de demanda fue promovido por Movimiento Ciudadano, mismo que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según se evidencia a través de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral de once de agosto de dos mil veintitrés adjunta al oficio número INE/DJ/11706/2023 de catorce de agosto de dos mil veintitrés.
32. Consta que el escrito de demanda fue signado por Dante Alfonso Delgado Rannauro, Ana Lucía Baduy Valles, Benjamín Alamillo González, Jacobo David Cheja Alfaro, Lucía Alejandra Puente García, Martha Patricia Herrera González, Priscila Franco Barba, Rubén Isaac Barrios Ochoa, Tabita Ortiz Hernández y Juan Ignacio Zavala Gutiérrez, en su carácter de Coordinador, Integrantes y Secretario General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.
33. Lo anterior, en virtud de que el artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano establecen que la Comisión Operativa Nacional, como un órgano intrapartidista, tendrá la facultad de ejercer la representación política y legal de dicho partido en todo tipo de asuntos de carácter judicial, incluida la promoción de acciones de inconstitucionalidad.¹⁹

¹⁹ Estatutos de Movimiento Ciudadano.

34. En estos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada**, por lo que se tiene por acreditada la legitimación procesal de la persona que promueve la presente acción de inconstitucionalidad en representación del partido político en cuestión.
35. Ahora bien, el análisis correspondiente a la naturaleza electoral del Decreto No. 230 será objeto de pronunciamiento en el considerando cuarto relativo a las “causas de improcedencia y sobreseimiento” debido a que está vinculado con la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado de Baja California relativa a que el partido accionante carece de legitimación por pretender cuestionar una norma que no es de materia electoral.
36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

37. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, motivo por el cual se procede a analizar las causas

Artículo 20. De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los Estatutos. [...]

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

de improcedencia formuladas por las partes, así como aquellas que, en su caso, sean advertidas de oficio por este Tribunal Pleno.

IV.1. Falta de precisión en los conceptos de invalidez.

38. En su informe, el Congreso del Estado de Baja California sostiene la improcedencia de la demanda del partido accionante debido a la falta de precisión de los conceptos de invalidez. Al respecto, alega que los argumentos esgrimidos por dicho partido no están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del decreto impugnado, sino a combatir el procedimiento de la consulta realizada a las personas, pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa. En este sentido, estima que debe decretarse el sobreseimiento del asunto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracciones VIII y IX, en relación con el diverso 61, párrafo primero, fracción V, de la Ley Reglamentaria. En un sentido similar, el Poder Ejecutivo del Estado manifestó que la parte actora no expresa argumentos tendientes a indicar vicios en el procedimiento legislativo del que emana el decreto impugnado.
39. Al respecto, este Alto Tribunal considera que la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso y el Poder Ejecutivo de Baja California es **parcialmente fundada**.
40. Por un lado, respecto de los párrafos cuarto a décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, reformados mediante el Decreto impugnado, se estima que **no asiste la razón** a las autoridades responsables, toda vez que se advierte que el partido accionante sí esgrime diversos argumentos para cuestionar la constitucionalidad de esas porciones normativas.
41. El partido político Movimiento Ciudadano hace valer razonamientos encaminados a demostrar la existencia de violaciones al proceso legislativo que dio origen a dicho Decreto, las cuales expresa a través de la vulneración del derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas del Estado. Tales violaciones, a juicio de dicho partido político, tornan inconstitucional la totalidad del decreto impugnado. Al respecto, se advierte que los párrafos cuarto a décimo quinto mencionados, *prima facie*, son susceptibles de afectar directamente a estas poblaciones.

42. Adicionalmente, el Congreso del Estado alega la falta de precisión de los conceptos de invalidez debido a que la obligación de consulta a pueblos y comunidades indígenas recae respecto a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos planes de las entidades federativas, supuesto que no se surte en este caso. Dicho argumento debe **desestimarse** ya que la determinación del alcance de la obligación de consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando.²⁰
43. En cambio, por lo que refiere a los párrafos décimo sexto a vigésimo del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **son acertadas las aseveraciones** hechas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales. Si bien el partido accionante impugnó la totalidad del Decreto referido, lo cierto es que los párrafos décimo sexto a vigésimo mencionados no se advierte que fueron parte de la consulta impugnada.
44. De hecho, a partir de las constancias del proceso legislativo que originó el Decreto en cuestión, se observa que la propuesta de decreto de reforma presentada por el Congreso Local solo resalta en letras **negritas** las adiciones y modificaciones al artículo 7, apartado A, de la Constitución estatal que efectivamente resultaron de este proceso de reforma, a saber, los párrafos cuarto a décimo quinto, los cuales versan sobre los derechos colectivos e individuales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.
45. En contraste, los párrafos décimo sexto a vigésimo, aunque se transcriben en su totalidad, no tienen ningún señalamiento particular, por lo que se infiere que su inclusión se trata de una deficiencia en la técnica legislativa a fin de indicar su traslación normativa.

²⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 36/2004 (9a), publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, junio de 2004, Tomo XIX, página 865, registro digital 181395, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**".

46. En esa tesitura, este Alto Tribunal estima que resulta procedente **sobreseer únicamente respecto de los párrafos décimo sexto, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno y vigésimo** del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local, reformados mediante el Decreto impugnado.
47. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. El señor Ministro González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de los párrafos del cuarto al noveno, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto. La Ministra Presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

IV.2. Falta de legitimación activa.

48. El Congreso del Estado de Baja California señaló que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal. En su opinión, el partido accionante carece de legitimación activa para promover una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto impugnado debido a que dicho Decreto no contiene una modificación de naturaleza electoral, sino una reforma constitucional que tiene como objeto reconocer, garantizar y proteger los derechos colectivos e individuales de personas, pueblos y comunidades indígenas. En particular, estima que el citado decreto no incide directa o indirectamente en el proceso electoral.
49. Sobre el particular, este Alto Tribunal ha establecido que, para determinar si una norma es electoral a efectos de ser sujeta a un estudio de constitucionalidad por los partidos políticos, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su ubicación o pertenencia a un código electoral, pues dicha categorización dependerá, en parte, de su contenido material. Es decir, las disposiciones jurídicas en materia electoral no son únicamente las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también aquellas que, aunque previstas en ordenamientos jurídicos distintos a una ley electoral sustantiva, regulen aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos, deban influir en ellos de una

manera u otra, o regulen aspectos vinculados con derechos políticos y electorales.²¹

50. En vista de lo anterior, esta Suprema Corte considera que debe **desestimarse** la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local.
51. En la **Acción de Inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019**,²² este Alto Tribunal consideró que el decreto ahí impugnado, que modificó el párrafo décimo quinto del artículo 5° de la Constitución Local del Estado de Hidalgo, —similar al ahora impugnado—, tenía un contenido **bidimensional**. Lo anterior, toda vez que reconocía, por una parte, una serie de derechos culturales, lingüísticos y de protección de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; y, por la otra, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos, así como los derechos de acceso y desempeño de sus integrantes a cargos de elección popular.
52. En dicho asunto, el Tribunal Pleno destacó que el contenido bidimensional de dicha disposición se integraba por normas eminentemente electorales y de participación política y, además, por diversas que contenían derechos humanos genéricos y derechos culturales y de protección a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.
53. Así, se determinó que, al formar parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, no era posible segmentarlas, ni distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aun, porque los conceptos de invalidez estaban dirigidos a sostener la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado, por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.

²¹ Tesis jurisprudencial P./J. 25/99 (9a), publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, abril de 1999, Tomo IX, página 255, registro digital 194155, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**”. Asimismo, este criterio fue sostenido en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 8/2011, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, catorce de junio de dos mil once.

²² Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

54. De manera similar, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que algunas normas jurídicas y, especialmente las contenidas en el decreto impugnado, presentan una peculiaridad en cuanto a su naturaleza: son normas **bifrontes** —o incluso **multifrontes**—. Es decir, se trata de preceptos que no encajan en una única materia de regulación, sino que tienen incidencia en diversos aspectos de la vida pública del País.²³
55. Esta singularidad genera que una norma jurídica pueda tener distintas aristas y, de esa manera, pueda incidir de diferentes formas en el mundo fáctico. Así, el carácter *bifronte* o *multifronte* de las normas jurídicas hace que éstas tengan incidencia en distintas dimensiones materiales del Derecho y, por tanto, que afecten de diversas formas a los destinatarios de las normas. Esto permite que sean impugnadas y analizadas desde diversas perspectivas y a través de distintos medios de impugnación.
56. De esa forma, estableció que, para determinar el ámbito material de las normas jurídicas, es insuficiente con mirar a la nomenclatura o título de una norma jurídica, pues esa denominación no podrá definir, en todos los casos, la materia o ámbito de alcance de una norma.
57. Por ese motivo, reconociendo que las normas jurídicas pueden tener incidencia en una gran variedad de materias, para efectos de la admisión de un medio de impugnación, es necesario acudir al contenido material de las normas y, sobre todo, al ámbito material de los conceptos de invalidez que se hacen valer. Esto permitiría, incluso, que las normas puedan ser impugnadas desde distintos ámbitos, pueden ser controvertidas desde su dimensión electoral en los casos que el medio de impugnación así lo permita a determinados entes legitimados, pero también podrían ser impugnables desde otras vertientes, como la competencial o la de derechos humanos.
58. En el presente caso, este Alto Tribunal considera que las normas impugnadas tienen dicho carácter. Como se puede observar los párrafos cuarto a décimo quinto adicionados al artículo 7, apartado A, de la Constitución Local

²³ Sentencia recaída en el recurso de reclamación 127/2023-CA derivado de la controversia constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés; Sentencia recaída en el Recurso de Reclamación 129/2023-CA derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, Encargado del engrose: Ministro Luis María Aguilar Morales, siete de junio de dos mil veintitrés.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

reconocen y garantizan diversos derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y afromexicanos en el Estado de Baja California, incluyendo sus derechos políticos y electorales.

59. De manera particular, los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo reconocen que los pueblos y comunidades indígenas —como sujetos colectivos— forman parte de la composición pluricultural del Estado de Baja California y conservan sus propias instituciones políticas y sistemas normativos. Por su parte, los párrafos octavo y noveno establecen los derechos a la autoadscripción y a la libre determinación de estas poblaciones a fin de que, entre otros objetivos, determinen libremente su condición política.
60. Los párrafos décimo, décimo segundo y décimo tercero reconocen las propias formas de organización político-administrativas de los pueblos indígenas, así como sus derechos a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno; su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad sustantiva, así como de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular; y su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de la entidad federativa.
61. El párrafo décimo tercero dispone la obligación de establecer partidas presupuestales para garantizar los derechos de estas poblaciones, incluyendo sus derechos políticos y electorales, mientras que el párrafo décimo quinto reconoce extensivamente todos estos derechos a los pueblos y comunidades afromexicanas.
62. Así pues, resulta evidente que el Decreto impugnado contiene diversas porciones normativas relacionadas con el ámbito electoral, toda vez que establecen los principios para la elección de determinadas personas servidoras públicas cuando éstas se autoadscriben como indígenas o afromexicanas, aunado a que reconocen las propias instituciones políticas y de autogobierno, así como los procesos internos de elección de las autoridades tradicionales de estos pueblos y comunidades.
63. Al igual que aconteció en los precedentes, en el presente caso la norma regula otras disposiciones relacionadas con los derechos de las personas,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de manera general, y varios de los principios contenidos en la reforma en cuestión son fundamento de sus derechos políticos y electorales y, a la vez, de otros derechos, como ocurre con la libre determinación y a la autoidentificación.

64. No obstante, al formar parte de un sistema normativo indisoluble e interconectado, al igual que sucedió en el precedente,²⁴ no es posible segmentarlas, ni distinguir porciones normativas a efecto de analizarlas en forma individual. Más aun, porque el partido accionante, en su único concepto de invalidez, sostiene la inconstitucionalidad de todo el Decreto impugnado por falta de consulta previa a referidos pueblos y comunidades indígenas.
65. En congruencia con lo anterior, este Alto Tribunal observa que el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas ha señalado que “todos los derechos de [los pueblos indígenas] son indivisibles e interdependientes y se fundamentan en el derecho global a la libre determinación. Por lo tanto, el ejercicio de la libre determinación resulta indispensable para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de todos sus demás derechos, en particular los derechos sobre la tierra y a la participación política”.²⁵ Bajo este entendimiento, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas están estrechamente vinculados entre sí, por lo que, valoradas de manera sistemática, las modificaciones a los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Local pueden llegar a incidir en los derechos políticos y electorales de estas poblaciones.
66. Por todo lo anterior, se reafirma, entonces, que el partido accionante tiene legitimación para impugnar el Decreto reclamado.
67. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 54 al 57, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Pérez Dayán. La Ministra Presidenta Piña Hernández y el Ministro González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones.

²⁴ Sentencia recaída en la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, doce de marzo de dos mil veinte. Por mayoría de diez votos.

²⁵ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/48/75, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

IV.3. Otras manifestaciones.

68. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó en su informe que el decreto impugnado es constitucional ya que el proceso jurídico de formación de leyes se ajustó al procedimiento formal que señalan los artículos 28, 29, 30, 33, 34, 49, fracción I, y demás relativos de la Constitución Local.
69. Si bien dicho argumento no fue señalado expresamente como una causa de improcedencia, se destaca que este Máximo Tribunal ha determinado que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo Local tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.²⁶
70. Considerando que no se advierte la actualización de otras causas de improcedencia o sobreseimiento, resulta conducente precisar la norma reclamada.
71. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.

72. De acuerdo con lo establecido en el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷, la presente sentencia debe

²⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 38/2010 (9a), publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**”.

²⁷ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

contener la fijación breve y precisa de las normas generales que son materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

73. En atención a las consideraciones realizadas en los apartados anteriores, se entiende que la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad corresponde al artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante Decreto No. 230, publicado el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, mismo que establece, a la letra, lo siguiente:

ARTÍCULO 7.- [...]

APARTADO A. [...]

Esta Constitución reconoce, garantiza y protege derechos colectivos e individuales de pueblos indígenas y sus integrantes, quienes serán titulares de los derechos consagrados en esta Constitución, reconociendo como sujetos colectivos de derecho público a los pueblos indígenas y sus comunidades, asentados en sus territorios y las comunidades indígenas residentes, con personalidad jurídica patrimonio propio, teniendo derecho a la libre asociación.

Esta Constitución reconoce que el Estado Libre y Soberano de Baja California tiene una composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos nativos y comunidades indígenas residentes.

Entendiéndose como pueblos nativos, aquellos que descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de Baja California desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, tales como los Kiliwas, Kumiais, Pa Ipais, Cucapás, Cochimies y Ku'ahles, así como a las comunidades que conforman estos pueblos.

Mientras que 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.

Esta Constitución reconoce el derecho a la autoadscripción de los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes y de sus integrantes. La conciencia de su identidad indígena, deberá ser criterio fundamental para determinar a los sujetos que se aplicarán las disposiciones en la materia contenidas en la presente Constitución.

Los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a la libre determinación, a fin de determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución.

De conformidad con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, las Comunidades indígenas tienen derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía del Estado. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades.

Las autoridades de Baja California reconocen esta autonomía y establecerán las partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de sus derechos, así como la coordinación conforme a la ley en la materia.

Las formas de organización político administrativas, incluyendo a las autoridades tradicionales y representantes de los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes, serán elegidas de acuerdo con sus propios sistemas normativos y sus respectivos procedimientos, y serán reconocidos en el ejercicio de sus funciones por las autoridades de Baja California.

Además, los pueblos nativos y comunidades indígenas residentes tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de Baja California.

Asimismo, esta Constitución garantiza el derecho a establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas. Se salvaguarda el derecho a preservar, revitalizar, utilizar, fomentar, mantener y transmitir su cultura. Se garantizará el derecho a mantener y establecer sus propias formas de desarrollo, a la consulta bajos los principios del consentimiento, libre, previo e informado, a la educación intercultural en sus propias lenguas, al acceso a la jurisdicción de Baja California en sus lenguas, a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, así como proteger y garantizar el respeto de su dignidad humana, así como las condiciones dignas de trabajo y remuneración.

En términos del inciso C) del artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural del Estado. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los párrafos anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. [...]

74. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek. La Ministra Presidenta Piña Hernández y los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra.

VI. ESTUDIO DE FONDO.

75. En su escrito de demanda, el partido accionante hizo valer un único concepto de invalidez en el que manifiesta que la consulta realizada a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas incumplió los estándares constitucionales y convencionales en la materia, situación que vulnera los derechos políticos y electorales de estas poblaciones reconocidos en la

Constitución Federal, toda vez que los alcances de éstos fueron determinados unilateralmente por la autoridad.

76. El proyecto sometido a consideración del Pleno proponía **declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, en sus párrafos cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**. Lo anterior, ya que la consulta indígena llevada a cabo por el Congreso Local no cumplió con los estándares nacionales e internacionales en la materia, en las fases preconsultiva, informativa, de diálogo y de decisión ni tampoco con las características de ser informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

- Para arribar a esa conclusión, el proyecto retomaba los precedentes de este Alto Tribunal sobre el parámetro de regularidad constitucional en relación con la consulta indígena y afroamericana. Tras un análisis de la reforma impugnada, se concluía que dicha norma era susceptible de afectar directamente a estos grupos de población al regular, entre otras cuestiones, sus derechos políticos y electorales. Por tanto, el Congreso Local estaba obligado a consultarles en forma previa a la emisión de la modificación legislativa.
- Dado que el Poder Legislativo Local había emprendido una serie de acciones y medidas tendientes a consultar a esas poblaciones, la propuesta analizaba la conformidad de las fases y características del ejercicio consultivo realizado con el parámetro de regularidad constitucional.
- Al respecto, la **fase preconsultiva** se consideraba **incumplida** porque la conducción de la consulta fue determinada unilateralmente por las autoridades sin la participación de las poblaciones interesadas y su objeto no contempló exhaustivamente todas las materias reformadas, lo que vició las etapas subsecuentes. La **fase informativa** se estimaba **insatisfecha**, pues no se proporcionó información plena sobre la naturaleza y las consecuencias de las decisiones a tomar, al limitar su objeto a los derechos políticos y electorales, además de que su difusión no tuvo un alcance suficiente en cuanto a la calidad de los medios utilizados y la cantidad de población cubierta. Asimismo, se estimaron incumplidas la **fase de diálogo**, pues no se dio lugar a un espacio abierto al diálogo sobre todas las medidas susceptibles de afectarles que fueron efectivamente reformadas, así como la **fase de decisión**, ya que no se advertía que el Congreso Local haya tomado en consideración las opiniones y sugerencias de personas consultadas y no se fundaron ni motivaron las razones de su incorporación o exclusión al Decreto de reforma.
- Por otro lado, si bien la consulta fue **previa, libre y culturalmente adecuada**, el proyecto consideró que no se fue **informada**, pues la información no fue suficiente y completa, y no fue **de buena fe**, puesto que no es claro que se hayan considerado las propuestas, opiniones e iniciativas formuladas por la población consultada ante la omisión de fundar y motivar su incorporación o exclusión del decreto impugnado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

- Todo lo anterior resultaba suficiente para establecer que la consulta indígena y afroamericana en el Estado de Baja California **resultó deficiente** y, por consiguiente, se debían invalidar los párrafos cuarto al décimo quinto del artículo 7, apartado A, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

77. Sin embargo, sometida a votación la propuesta del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, **se suscitó un empate de cinco votos a favor** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, y Pérez Dayán, **y cinco votos en contra** de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos particulares.

78. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno **determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido**, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. DECISIÓN.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Es **parcialmente procedente** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en desestimar las referentes a la falta de precisión en los conceptos de invalidez y a las otras manifestaciones. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 54 al 57, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en desestimar la referente a la falta de legitimación activa. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo a la precisión de la norma reclamada. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de los párrafos del cuarto al noveno, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado IV, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. La señora Ministra y el señor Ministro Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas y Pérez Dayán, y cinco votos en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. La señora Ministra y el señor Ministro González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 138/2023

PONENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 138/2023**, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del **siete de diciembre de dos mil veintitrés** en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es **parcialmente procedente** la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del décimo sexto al vigésimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés, de conformidad con lo señalado en el apartado V de esta ejecutoria. **TERCERO.** Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 7, apartado A, párrafos del cuarto al décimo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, reformado mediante el Decreto No. 230, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de mayo de dos mil veintitrés. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**