



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-283/2021

Actor: Raúl Palma Cruz.

Responsable: Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

Tema: Omisión legislativa del Congreso local para emitir la normativa que regula los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

Juicio ciudadano local

En octubre del 2020, el actor promovió un juicio ciudadano ante el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur en contra del Congreso local, a fin de impugnar la omisión de regular el derecho de personas indígenas para participar en las elecciones a diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.

Acto impugnado

El 19 de febrero de 2021, el Tribunal responsable determinó que no se actualizaba la omisión legislativa impugnada.

Juicio federal

Inconforme con esa decisión, el 23 de febrero de 2021, el actor presentó demanda de juicio ciudadano.

Consideraciones

Agravios

Respuesta

a) Violación al principio de congruencia. La resolución es incongruente porque, por una parte, la responsable reconoce que hay un exceso de tiempo para emitir la normativa respectiva y, por otra, determina que no se actualiza la omisión legislativa.

b) Indebida fundamentación y motivación. El Tribunal local parte de la premisa falsa de que no existe omisión legislativa porque el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho se inició el proceso legislativo para emitir la normativa correspondiente.

Asimismo, el actor argumenta que no existe justificación para que el Congreso local emita la normativa correspondiente, máxime si ya se aprobó el decreto 2620 y el veto parcial del gobernador fue declarado extemporáneo.

Son fundados los planteamientos, porque:

Aun cuando ha iniciado el proceso legislativo para emitir la normativa sobre los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas en Baja California Sur, a la fecha en que se dicta la sentencia, no se ha concluido, lo cual implica que existe la omisión primigeniamente impugnada.

La determinación asumida por la autoridad responsable es indebida, porque, aunque ha llevado a cabo actos para dar cumplimiento al decreto de reforma al artículo 2º de la Constitución federal han transcurrido más de cinco años sin que el Congreso local haya emitido la normativa correspondiente, cuando el plazo para hacerlo era de ciento ochenta días.

Las circunstancias expuestas por la responsable no fueron obstáculo para que el Congreso local continuara el procedimiento legislativo.

Conclusión: Se **revoca** la sentencia impugnada y, se **ordena** al Congreso local que, conforme a su agenda legislativa, concluya el procedimiento para emitir la normativa respectiva.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-JDC-283/2021

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno.

Sentencia que revoca la resolución del **Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur** y **ordena al Congreso** de esa entidad federativa que emita la legislación en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, con motivo de la impugnación promovida por **Raúl Palma Cruz**.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	2
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	3
IV. REQUISITOS PROCESALES.....	3
V. ESTUDIO DEL FONDO	4
1. Planteamiento del actor.....	4
2. Decisión.....	5
3. Justificación.....	5
4. Efectos.....	18
5. Conclusión.....	19
VI. RESUELVE	19

GLOSARIO

Actor:	Raúl Palma Cruz.
Congreso local:	Congreso del Estado de Baja California Sur.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Reglamento Interno:	Reglamento Interno del Poder Judicial de la Federación
Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción, con sede en Guadalajara, Jalisco.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local/responsable:	Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Héctor Floriberto Anzures Galicia y María del Rocío Patricia Alegre Hernández.

I. ANTECEDENTES

1. Juicio ciudadano local. El trece de octubre de dos mil veinte, el actor promovió juicio ciudadano² ante el Tribunal responsable en contra del Congreso de Baja California Sur.

Lo anterior, a fin controvertir la omisión de armonizar y regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa conforme a lo previsto en el artículo 2° de la Constitución federal.

2. Acto impugnado. El diecinueve de febrero, el Tribunal responsable dictó sentencia. Entre otras cuestiones, determinó que no se actualizaba la omisión legislativa impugnada.

3. Juicio ciudadano federal. Inconforme con esa decisión, el veintitrés de febrero, el actor presentó demanda de juicio ciudadano ante el Tribunal local, el cual la remitió a la Sala Guadalajara.

4. Recepción de constancias. El cinco de marzo, se recibieron en esta Sala Superior, las constancias enviadas por la Sala Guadalajara.

5. Integración de expediente y turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-283/2021 y remitirlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para el trámite correspondiente.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En el caso, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, cerró la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para resolver el presente asunto, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales

² Radicado en el expediente TEE-BCS-JDC-205/2020.



del ciudadano en el cual se impugna la sentencia emitida por un Tribunal local, en la cual determinó que no se actualizaba la omisión legislativa del Congreso local, para emitir la normativa que regula los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.³

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

Esta Sala Superior mediante acuerdo 8/2020⁴, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación en sesión no presencial, a fin de garantizar los derechos a la salud, a un recurso efectivo y al acceso a la justicia. De ahí que, se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

IV. REQUISITOS PROCESALES

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia:⁵

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella el actor precisa: su nombre; cuenta institucional de correo electrónico para recibir notificaciones; el acto impugnado; el tribunal local responsable; los hechos; los conceptos de agravio; y asienta su firma autógrafa.⁶

2. Oportunidad. El juicio ciudadano se presentó de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días⁷ porque la sentencia impugnada fue notificada al actor el diecinueve de febrero.

Por tanto, el plazo para impugnarla transcurrió del veintidós al veinticinco de febrero, sin computar el sábado veinte y el domingo veintiuno, debido

³ Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios, así como en la tesis de jurisprudencia 18/2014, de rubro: "**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA**".

⁴ De uno de octubre de dos mil veinte.

⁵ Lo anterior con fundamento en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

⁶ Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Medios.

a que el acto no está vinculado con algún proceso electoral en curso.

Entonces, si la demanda se presentó el veintitrés de ese mes, es evidente el cumplimiento del requisito.

3. Legitimación. Se cumple el requisito toda vez que el actor es un ciudadano que comparece por su propio derecho.⁸

4. Interés jurídico. El actor tiene interés jurídico para promover el juicio ciudadano, pues fue quien promovió el medio de impugnación local en el que fue emitida la sentencia controvertida, la cual, en su opinión, es contraria a su pretensión de que se ordene al Congreso local que legisle sobre los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.

5. Definitividad. Se considera que se cumple este requisito ya que la resolución controvertida es un acto definitivo y firme, porque no existe algún medio de impugnación previsto que deba agotarse previo a recurrir ante este órgano jurisdiccional.

V. ESTUDIO DEL FONDO

1. Planteamiento del actor.

a. Violación al principio de congruencia. El actor plantea que la resolución es incongruente, porque por una parte reconoce que hay un exceso de tiempo para emitir la normativa respectiva en los plazos previstos en la Constitución federal, en tanto que, por otra, determina que no se actualiza la omisión legislativa.

Lo anterior, sin que sea justificación que el proceso legislativo esté avanzado, cerca de su etapa final, sin que, en el caso, se especifique cuando el Congreso local debe expedir la norma.

b. Indebida fundamentación y motivación. El demandante aduce que el Tribunal local parte de la premisa falsa de que no existe omisión legislativa porque el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho se inició el

⁸ Artículo 79, apartado 1, de la Ley de Medios.



proceso legislativo para emitir la normativa correspondiente.

Así, en opinión del actor, sí hay omisión legislativa pues se ha excedido el tiempo para emitir la regulación respectiva conforme a lo previsto en la Constitución federal.

Asimismo, considera que la promoción del amparo indirecto 978/2019, en modo alguno es obstáculo para que emita la normativa, pues se trata del cumplimiento de un mandato constitucional.

En este sentido, el demandante argumenta que no existe justificación para que el Congreso local emita la normativa correspondiente, máxime si ya se aprobó el decreto 2620 y el veto parcial del gobernador fue declarado extemporáneo, razón por la cual debe ser discutido en pleno y remitido al gobernador para su promulgación y publicación.

2. Decisión.

Los planteamientos son **fundados** porque el Tribunal local indebidamente determinó que no se actualiza la omisión legislativa del Congreso Estatal para emitir la normativa correspondiente a los derechos de las personas pueblos y comunidades indígenas.

3. Justificación.

a. Consideraciones generales sobre omisión legislativa.

Esta Sala Superior ha establecido⁹ 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

⁹ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

constitucional y no lo hace.

De igual forma, esta omisión se presenta cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

En este sentido, los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN:

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, 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 otorgadas¹⁰.
- 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)** 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

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 9/2006, del Pleno de la SCJN, con el rubro: “**PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS**” y Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.



encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias¹¹.

- 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 siguientes omisiones legislativas¹²: **a)** Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio¹³; **b)** Relativas en competencias de ejercicio obligatorio¹⁴; **c)** Absolutas en competencias de ejercicio potestativo¹⁵ y, **d)** Relativas en competencias de ejercicio potestativo¹⁶.
- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de

¹¹ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

¹² Jurisprudencia P./J. 11/2006, Pleno de la SCJN, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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.¹⁷

En este contexto, esta 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.

b. ¿Qué determinó el Tribunal responsable?

En su origen, el actor controvirtió, ante el Tribunal responsable, la omisión del Congreso local de armonizar y regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en esa entidad federativa conforme a lo previsto en el artículo 2° de la Constitución federal.

En la sentencia impugnada, el Tribunal local declaró parcialmente fundado, pero insuficiente, el planteamiento del actor.

Lo anterior, porque si bien no se ha emitido la normativa que regule los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas en Baja California Sur, ello se debe a un desfase en el desarrollo del proceso legislativo para emitir esas disposiciones.

En este sentido, la responsable razonó que, a partir del **cuatro de**

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.



diciembre de dos mil dieciocho, el Congreso local inició el proceso legislativo para emitir la normativa correspondiente.

Así, **el veintisiete de junio de dos mil diecinueve**, el Congreso local aprobó el decreto 2620, mediante el cual se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Baja California Sur.

Sin embargo, **el trece de septiembre de dos mil diecinueve**, el gobernador presentó veto parcial al citado decreto, el cual fue turnado a la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas del Congreso local, el cual fue declarado extemporáneo el **diez de diciembre de dos mil veinte**.

Por otra parte, el Tribunal responsable razonó que ha existido un impedimento para continuar el desarrollo legislativo, pues se promovió juicio de amparo¹⁸ para controvertir la omisión de promulgar y publicar el citado decreto, cuya resolución¹⁹ fue en el sentido de sobreseer en el juicio y con motivo de ello se interpuso recurso de revisión.²⁰

Asimismo, la responsable tomó en cuenta la existencia de la controversia constitucional 84/2020 entre los poderes ejecutivo y legislativo de Baja California Sur, en la cual se ordenó reponer la sesión de diecisiete de marzo de dos mil veinte, esto es, que se convocara debidamente a todos los integrantes de la legislatura.

Sin embargo, ante el cumplimiento defectuoso se promovió recurso de queja 3/2020-CC el cual fue resuelto el trece de enero de este año, en el sentido de dejar insubsistente los actos que dieron lugar a ese recurso.

Por tanto, el Tribunal local concluyó que el Congreso local no ha podido cumplir con el desarrollo del proceso legislativo.

¹⁸ Expediente 978/2019, radicado en el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Baja California Sur

¹⁹ Sentencia de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

²⁰ Radicado en el expediente 245/2020, del índice del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito.

Finalmente, la responsable razonó que, conforme al artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 2º de la Constitución federal publicado el veintidós de mayo de dos mil quince, se concedió a las legislaturas de los estados el plazo de ciento ochenta días para adecuar su normativa.

Sin embargo, ello implica solo un desfase para dar cumplimiento a la disposición constitucional y no a la omisión de adecuar la normativa, pues el proceso legislativo se ha visto interrumpido por circunstancias ajenas al Congreso local, caso en el cual, el proceso ya está en su parte final.

c. Caso concreto.

A juicio de esta Sala Superior, son **fundados** los planteamientos del actor, porque en este particular, **se actualiza el supuesto de omisión legislativa absoluta** del Congreso local.

Esto es así, porque aun cuando ha **iniciado el proceso legislativo para emitir la normativa** sobre los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas en Baja California Sur, **a la fecha de esta sentencia, no se ha concluido, lo cual implica que existe la omisión primigeniamente impugnada.**

En efecto, el Tribunal responsable razonó que, en términos de lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 2º de la Constitución federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de mayo de dos mil quince, las legislaturas de las entidades federativas tenían un plazo de ciento ochenta días para hacer la adecuación a sus legislaciones.

Por tanto, el Tribunal local concluyó que el Congreso del estado tiene el deber jurídico de adecuar su legislación para garantizar la participación de las personas, pueblos y comunidades indígenas en las elecciones de los ayuntamientos.

Así, la responsable consideró que, para dar cumplimiento a ese mandato



constitucional, el Congreso Estatal inició²¹ el respectivo proceso legislativo y, como resultado, aprobó el decreto 2620,²² mediante el cual se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Baja California Sur.

En su momento,²³ el citado decreto fue remitido al gobernador del estado para su promulgación y publicación. Sin embargo, el aludido funcionario público ejerció su derecho de veto,²⁴ el cual ya fue analizado²⁵ por la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, en el sentido de declararlo extemporáneo.

De esta forma, el Tribunal responsable determinó que el planteamiento del actor era parcialmente fundado, pero insuficiente para declarar la omisión legislativa, pues el proceso legislativo está en curso, en su parte final.

Ahora bien, a juicio de esta Sala Superior **la determinación asumida por la autoridad responsable es indebida.**

Esto es así, porque de la sentencia impugnada y de las constancias de autos se advierte que el Congreso local ha llevado a cabo actos para dar cumplimiento al decreto de reforma al artículo 2º de la Constitución federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de mayo de dos mil quince.

Sin embargo, desde la publicación de ese mandato constitucional hasta esta fecha ha **transcurrido más de cinco años** sin que haya emitido la normativa correspondiente, **cuando el plazo para hacerlo era de ciento ochenta días.**

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, al haber transcurrido en exceso el plazo previsto en el decreto de reforma constitucional para que el

²¹ El cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

²² El veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

²³ El cinco de julio de dos mil diecinueve.

²⁴ El trece de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁵ El diez de diciembre de dos mil veinte.

Congreso local adecuara su legislación en favor de las personas, pueblos y comunidades indígenas sin emitir la legislación correspondiente, es inconcuso que no se ha dado cumplimiento a lo ordenado por el Poder Permanente Revisor de la Constitución.

En este sentido, no es suficiente que el Congreso local haya iniciado el proceso legislativo correspondiente, cuando en el caso, han transcurrido ya más de cinco años y no se ha emitido la legislación respectiva.

En este sentido, no es conforme a derecho afirmar, como lo hizo la responsable, que la omisión legislativa en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas no se actualizaba porque el procedimiento legislativo está en curso.

Por el contrario, esa circunstancia demuestra que efectivamente no se ha cumplido el mandato constitucional y, por tanto, existe la omisión de legislar.

Esto es así, pues la Constitución federal y los tratados internacionales²⁶ reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a participar en los asuntos públicos, así como a formar parte de los órganos de representación política del Estado.

Así, la reforma constitucional de dos mil uno²⁷ al artículo 2º de la Constitución federal introdujo normas y principios que tutelan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de observancia obligatoria para todas las autoridades, conforme a lo siguiente:

a) *Principio de multiculturalidad*: el reconocimiento del carácter pluricultural de la Nación Mexicana trae consigo reafirmación del derecho a la identidad cultural, individual y colectiva, con lo cual se supera la idea

²⁶ Los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen, además del principio de igualdad, el derecho de toda la ciudadanía de participar en la dirección de los asuntos públicos. Así como, el 18 de la Declaración de las Naciones Unidas de los pueblos y comunidades indígenas y XX párrafos 1 y 4; XXI párrafo 2, XXII y XXIII párrafo I de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, respecto a su derecho de estar representados en órganos de poder de decisión y electos bajo sus propias normas.

²⁷ Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.



del Estado-nación monocultural y monolingüe.

b) *Principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política*: el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades y regirse por sus propias formas de gobierno conlleva el reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano.

c) *Principio de pluralismo jurídico*: a través del cual se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que se respeten los derechos humanos, con lo cual se abandona el paradigma del monopolio en la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo del Derecho estatal.

Lo anterior es igualmente armónico con los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en el ámbito internacional, como es el Convenio 169 en Países Independientes, que establece, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- La responsabilidad de los Estados de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que debe incluir medidas que aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población.²⁸
- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.²⁹

En este contexto, el artículo 2º de la Constitución federal reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades, mediante su sistema normativo interno, así como a estar

²⁸ Artículo 2.

²⁹ Artículo 18.

debidamente representados ante los ayuntamientos.

Ahora bien, en términos del artículo segundo transitorio del aludido decreto de reforma constitucional de dos mil uno, **se estableció el deber de las legislaturas estatales de realizar las adecuaciones en su legislación.**

Sin embargo, **desde que se publicó la citada reforma constitucional** a la fecha en que se dicta esta sentencia **han transcurrido más de diecinueve años.**

Asimismo, con la reforma constitucional en materia indígena de veintidós de mayo de dos mil quince se pretendió reconocer un derecho ya existente en las comunidades y pueblos indígenas, consistente en la posibilidad de elegir a sus propias autoridades mediante sus sistemas normativos.

Como se expuso, en el artículo segundo transitorio del decreto que reforma el artículo 2º de la Constitución federal publicado el veintidós de mayo de dos mil quince, se concedió a las legislaturas de los estados el plazo de ciento ochenta días para adecuar su normativa.

En el caso concreto, como se ha expuesto, ese plazo ha transcurrido en exceso, **pues han transcurrido más de cinco años**, sin que el legislativo local haya cumplido lo ordenado en nuestra Constitución.

En consecuencia, **lo procedente ordenar al Congreso local que, conforme a su agenda legislativa, concluya el procedimiento legislativo a fin de dar cumplimiento a la reforma en materia indígena**, tal como se estableció en el artículo 2º de nuestra Constitución.

Finalmente, no pasa inadvertido que la responsable haya precisado que, en el caso, existieron circunstancias extraordinarias y ajenas al Congreso local que imposibilitaron concluir el proceso legislativo.

Entre esas circunstancias está la promoción de un juicio de amparo, un amparo en revisión, una controversia constitucional y un recurso de queja en esta última.



En efecto, la responsable tomó en cuenta el juicio de amparo indirecto 978/2019,³⁰ que promovieron diversas personas de pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas, para controvertir la omisión de promulgar y publicar el decreto 2620, mediante el cual se expide la Ley de Derechos de las Personas, Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas del estado de Baja California Sur.

El citado juicio de amparo fue resuelto el diecisiete de febrero de dos mil veinte, por el Segundo Juzgado de Distrito en Baja California Sur en el sentido de sobreseer en el juicio.

Inconformes con esa determinación, el veintinueve de septiembre de dos mil veinte, la parte quejosa interpuso, ante el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, el amparo en revisión 245/2020, en el cual se dictó sentencia el cuatro de marzo, en el sentido de confirmar el sobreseimiento.³¹

De igual forma, el Tribunal responsable expuso que existe una controversia constitucional 84/2020³² entre los poderes ejecutivo y legislativo de Baja California Sur.

En ese medio de control constitucional, se integró un incidente de suspensión, en el cual, el ministro ponente ordenó reponer la sesión de diecisiete de marzo de dos mil veinte, a fin de que se convocara debidamente a todos los integrantes de la legislatura.

Sin embargo, el cumplimiento a lo ordenado se consideró defectuoso, lo que dio origen al recurso de queja 3/2020-CC, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 84/2020, el cual fue resuelto el trece de enero.

En la resolución de ese recurso de queja se dejaron insubsistente los

³⁰ Radicado en el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Baja California Sur.

³¹ Lo anterior, conforme a la información consultable en: <https://www.cjf.gob.mx/micrositios/dggj/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>

³² Hasta este momento no se tiene conocimiento sobre la resolución de fondo de la citada controversia constitucional.

actos con los cuales se pretendió dar cumplimiento a lo determinado en el incidente de suspensión; asimismo, se ordenó llevar a cabo la sesión en los términos precisados en el incidente de suspensión.³³

A juicio de esta Sala Superior, **las circunstancias expuestas por la responsable no fueron obstáculo para que el Congreso local continuara el procedimiento legislativo.**

En efecto, de las constancias de autos, se advierte el informe³⁴ de nueve de febrero, que rinde el Oficial Mayor del Congreso estatal, en cumplimiento a un requerimiento del Tribunal local.

En su informe, el aludido funcionario argumenta que **el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas** de ese órgano legislativo, relativo al veto parcial del gobernador del estado, con relación al decreto 2620, **fue puesto a consideración del pleno de la legislatura** el diez de diciembre de dos mil veinte.

Asimismo, el funcionario público informó que, el mencionado dictamen fue aprobado por mayoría de votos en el sentido de desechar las observaciones del gobernador.

Para acreditar su afirmación, el aludido Oficial Mayor remitió copia certificada del “ACTA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES CORRESPONDIENTE AL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA DÉCIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, DE FECHA JUEVES 10 DE DICIEMBRE DE 2020, BAJO LA PRESIDENCIA DEL CIUDADANO DIPUTADO HOMERO GONZÁLEZ MEDRANO”.³⁵

De la mencionada acta de sesión pública se advierte que, en el décimo

³³ Consultable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272394>

³⁴ Consultable a páginas 148 a 149 del cuaderno accesorio único del expediente al rubro indicado.

³⁵ Consultable a páginas 162 a 234 del cuaderno accesorio único del expediente al rubro indicado.



segundo³⁶ punto del orden del día se sometió a consideración del pleno, el dictamen resolutivo presentado por la Comisión Permanente de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas en relación con el veto parcial del gobernador del estado respecto al citado decreto 2620, en los términos siguientes:

"PRIMERO.- SE DECLARAN DESECHADAS POR EXTEMPORÁNEAS LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO DEL ESTADO EN EL MARCO DEL EJERCICIO DE SU DERECHO DE VETO PARCIAL RESPECTO AL DECRETO 2620, QUE CONTIENE LA LEY DE DERECHOS DE LAS PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, POR LAS RAZONES Y PARA LOS EFECTOS SEÑALADOS EN EL CONSIDERANDO TERCERO DEL PRESENTE DICTAMEN, POR LO QUE SE SURTE LA HIPÓTESIS ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA SUR. SEGUNDO.- COMUNÍQUESE EL PRESENTE DICTAMEN RESOLUTIVO AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO PARA EFECTOS DE LA DEBIDA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR DEL DECRETO 2620. [...] UNA VEZ AGOTADAS LAS INTERVENCIONES, SE SOMETIÓ A VOTACIÓN EN FORMA ECONÓMICA, RESULTANDO LA MAYORÍA DE LAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS A FAVOR, SIENDO TRECE VOTOS Y CUATRO VOTOS EN CONTRA. POR TANTO, SE DECLARÓ APROBADO EL DICTAMEN RESOLUTIVO PRESENTADO POR LA COMISIÓN PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS Y DE ASUNTOS INDÍGENAS."

Lo subrayado es de esta sentencia.

De las citadas documentales, las cuales tienen valor probatorio pleno por ser públicas,³⁷ al ser expedidas por autoridades en el ejercicio de sus atribuciones, se advierte que **el Congreso local ya se pronunció sobre el veto parcial del gobernador sobre el decreto 2620**, lo cual no fue tomado en cuenta por la responsable.

En el caso, el Congreso local determinó declarar extemporáneas las observaciones del Poder Ejecutivo del Estado y, en consecuencia, determinó que se actualizaba lo previsto en el artículo 59 de la Constitución local, esto es, que todo proyecto de Ley o Decreto que no sea devuelto por el gobernador en el plazo previsto se considera aprobado.

Por tanto, se ordenó comunicar el mencionado dictamen al gobernador para efectos de la debida promulgación y publicación del decreto 2620, en el Boletín Oficial del Gobierno del estado.

³⁶ Consultable a páginas 44 a 47 del acta de sesión pública.

³⁷ Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 14, párrafo 4, inciso c) y 16, párrafo 2, de la Ley de Medios.

En este contexto, en consideración de esta Sala Superior las circunstancias expuestas por la responsable para justificar la no conclusión del proceso legislativo no fueron obstáculo para que se continuara el mismo.

Conforme a lo expuesto, se concluye que subsiste la omisión del Congreso local para emitir la normativa sobre los derechos de las personas indígenas, pueblos y comunidades indígenas.

4. Efectos.

Ahora bien, una vez establecida la omisión legislativa absoluta por el Congreso local, lo procedente conforme a derecho es **revocar** la sentencia impugnada y **ordenar al Congreso local** que concluya el procedimiento legislativo para la emisión de las normas secundarias con el fin de dar cumplimiento al citado mandato constitucional.

En tal medida para privilegiar los derechos humanos de los ciudadanos del estado de Baja California Sur, se considera que las adecuaciones o creaciones de las normas necesarias que den funcionalidad a las citadas reformas al artículo 2° de la Constitución federal, se deben dar en el menor tiempo posible.

En este sentido, en el artículo 50 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur se prevén dos periodos ordinarios de sesiones en cada año legislativo.

El primer periodo ordinario comprende del uno de septiembre al quince de diciembre, el cual se puede prolongar hasta el treinta y uno de diciembre.

El segundo periodo ordinario comprende del quince de marzo al treinta de junio.

Por tanto, se considera que el Congreso local, de acuerdo a su agenda legislativa, debe emitir la normativa respectiva en materia indígena, a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional.



Al respecto, se debe recordar que el Poder Permanente Revisor de la Constitución, conforme al citado decreto de reforma de dos mil quince, otorgó un plazo de ciento ochenta días para llevar a cabo las adecuaciones atinentes.

En este sentido, toda vez que ha quedado acreditado de manera fehaciente que se ha excedido el plazo otorgado, es que se estima pertinente que los ajustes a la normativa local se lleven a cabo a la brevedad posible.

En consecuencia, lo procedente conforme a derecho es **revocar** la sentencia impugnada y **ordenar** al Congreso local que, conforme a su agenda legislativa, concluya el proceso legislativo a fin de emitir la normativa respectiva cuya omisión se impugnó de manera primigenia, e **informe** a esta Sala Superior sobre las acciones que lleve a cabo para dar cumplimiento a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

5. Conclusión

Ante lo fundado de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a derecho es **revocar** la sentencia impugnada para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se **ordena** al Congreso de Baja California Sur que emita la legislación respectiva, en los términos precisados en esta sentencia.

Notifíquese como en derecho corresponda.

SUP-JDC-283/2021

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.