



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-458/2026

PARTE ACTORA: DATO PROTEGIDO
(LGPDPPO)

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA¹

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIO: MARINO EDWIN GUZMÁN
RAMÍREZ²

Ciudad de México, a nueve de septiembre de dos mil veintiséis³

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que acepta la **competencia** y **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal local, para los efectos que se precisan en la parte final de este fallo.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) La controversia tiene origen con el juicio de la ciudadanía presentado por la parte actora, quien, ostentándose como persona indígena de la comunidad Triqui de San Quintín, Baja California, controvirtió la presunta omisión atribuida al Congreso del estado de Baja California⁴, de emitir el decreto correspondiente o realizar las adecuaciones normativas para garantizar una defensoría pública en materia electoral para la población indígena.
- (2) El Tribunal local declaró la inexistencia de la omisión legislativa. Dicha determinación fue impugnada ante la Sala Regional Guadalajara,⁵ quien

¹ En lo sucesivo, responsable o Tribunal local.

² Colaboró Stephanie Orta Sotelo.

³ Las fechas se entenderán referidas al presente año, salvo precisión expresa.

⁴ En lo subsecuente, Congreso local.

⁵ Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco.

remitió el asunto a esta Sala Superior al considerar que la controversia correspondía a su competencia.

II. ANTECEDENTES

- (3) De lo narrado por la parte actora y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:
- (4) **Juicio de la ciudadanía local.** El doce de junio, la parte actora, identificándose como persona indígena⁶, presentó juicio de la ciudadanía, debido a la supuesta omisión del Congreso local de emitir el decreto correspondiente o realizar la adecuación a las leyes secundarias, a fin de garantizar la creación de la defensoría pública para la tutela de los derechos político-electorales de la ciudadanía de Baja California.
- (5) **Sentencia impugnada JC-21/2026 (acto impugnado).** El doce de agosto, el Tribunal local determinó que la omisión alegada era inexistente, en virtud de que no advirtió disposición Constitucional que impusiera al Congreso local el deber de crear una defensoría pública electoral.
- (6) **Juicio de la ciudadanía federal.** El posterior diecinueve, la parte actora presentó demanda de juicio de la ciudadanía en contra de la sentencia anterior, la cual fue dirigida a la Sala Regional Guadalajara.
- (7) **Consulta competencial.** El veintiocho de agosto, dicha Sala, mediante acuerdo de su presidencia, remitió el asunto a esta Sala Superior, al considerar que la materia de la controversia estaba relacionada con una presunta omisión legislativa, por lo que sometió una consulta competencial.
- (8) **Escrito de tercería interesada.** El siguiente veintinueve, el Congreso del estado presentó su escrito de tercería interesada.

III. TRÁMITE

- (9) **Turno.** Mediante acuerdo del magistrado presidente, se integró el expediente señalado al rubro y ordenó su turno a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19

⁶ Perteneciente a la comunidad Triqui del municipio de San Quintín, Baja California.



de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁷

- (10) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente a la ponencia a su cargo, admitió la demanda y decretó el cierre de la instrucción.

IV. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, debido a que la parte actora controvierte una sentencia de un Tribunal local, en la que se declaró, la inexistencia de una omisión legislativa en materia indígena, atribuida a un Congreso estatal.⁸
- (12) Por lo anterior, ha quedado atendida la consulta competencial formulada por la magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara, determinación que debe serle notificada.

V. TERCERÍA INTERESADA

- (13) Con relación al escrito presentado por parte del Congreso local mediante el cual pretende comparecer como tercero interesado, este órgano jurisdiccional considera que resulta improcedente al haber sido instado fuera del plazo legal de setenta y dos horas.⁹
- (14) Lo anterior ya que la cédula de publicación correspondiente a la presentación del medio de impugnación se fijó en los estrados del Tribunal local a las diecisiete horas con cuarenta y dos minutos del diecinueve de agosto,¹⁰ de ahí que el plazo de setenta y dos horas para que pudieran comparecer concluyó a la misma hora del veinticuatro siguiente.¹¹

⁷ En lo sucesivo, Ley de Medios.

⁸ Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 253, fracción IV, inciso c) y 256, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3°, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80, párrafos 1, inciso f), y 2, y 83 párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, así como en lo previsto en la 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.**

⁹ Previsto en el artículo 17, inciso b), de la Ley de Medios.

¹⁰ Como se aprecia en la hoja 30 del expediente electrónico.

¹¹ Como se aprecia en la hoja 31 del expediente electrónico.

- (15) En consecuencia, si el escrito de la tercería interesada se presentó el referido veinticuatro, a las diecinueve horas con un minuto y tres segundos, es evidente que resulta extemporáneo.
- (16) Para mayor claridad, se inserta el cuadro siguiente:

Publicación de la demanda	Vencimiento del plazo	Presentación del escrito de tercería
19 de agosto de 2026 17:42 horas	24 de agosto de 2026 17:42 horas	24 de agosto de 2026 19:01:03 horas

- (17) De ahí que se considere improcedente el referido escrito.

VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (18) Esta Sala Superior considera que el presente juicio cumple con los requisitos de procedencia,¹² tal y como se razona a continuación:
- (19) **Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre y firma de la parte actora, se identifica la sentencia impugnada y la autoridad responsable, se menciona de manera expresa los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa la resolución combatida, así como los preceptos que se aduce han sido vulnerados.
- (20) **Oportunidad.** El juicio se instó oportunamente, toda vez que consta la cédula de notificación de la sentencia impugnada de trece de agosto, por lo que, si el medio de defensa se promovió el diecinueve siguiente, resulta evidente que fue interpuesto de manera oportuna.¹³
- (21) **Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen los requisitos, toda vez que la demanda es presentada por una persona ciudadana por su propio derecho y fue la parte actora en el juicio de la ciudadanía cuya sentencia constituye la resolución impugnada.
- (22) **Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia, con lo cual se debe tener por satisfecho el requisito.

¹² Previstos en los artículos 8°, 9° y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

¹³ Sin tomar en cuenta el sábado quince y domingo dieciséis, al ser inhábiles, ya que el acto controvertido no se relaciona con un proceso electoral en curso.



VII. CONTEXTO DE LA CONTROVERSIA

- (23) Este asunto surge porque, a consideración de la actora, a partir de la reforma constitucional al artículo 17, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se estableció la obligación de los congresos locales, incluido el de Baja California, de garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad, que permita brindar una adecuada defensa a las personas que lo requieran.
- (24) Por lo anterior, acudió ante el Tribunal local a señalar la supuesta omisión por parte del Congreso local de emitir el decreto correspondiente o de realizar la adecuación a las leyes secundarias, para garantizar la creación de la defensoría pública electoral.
- (25) No obstante, dicha autoridad determinó inexistente dicha omisión en tanto que, no advirtió la existencia de un mandamiento constitucional que impusiera, expresa o implícitamente, la creación de una defensoría pública electoral para la población en situación de vulnerabilidad de Baja California.

VIII. ESTUDIO DEL CASO

Sentencia impugnada

- (26) En la instancia previa, el Tribunal local desestimó la existencia de la omisión legislativa planteada por la hoy actora a partir de las siguientes consideraciones:
- Advirtió que, si bien la parte actora justificaba la existencia de una omisión legislativa como consecuencia de la reforma al artículo 17 constitucional publicada en dos mil dieciséis, su escrito contenía diversas imprecisiones respecto de otras reformas de ese precepto y sus transitorios, por lo que, procedió a realizar una suplencia total de sus agravios y revisó la serie de reformas existentes de esa porción normativa para determinar si existía alguna omisión legislativa por parte del Congreso local.
 - Analizó, en primer lugar, la reforma de dos mil ocho, en la cual, si bien se adicionó el entonces párrafo sexto al artículo 17, para ordenar a la federación, los Estados y al entonces Distrito Federal que garantizaran la existencia de un servicio de defensoría pública, estimó que ello obedecía a la implementación en México del sistema penal acusatorio.
 - Posteriormente, revisó la reforma de dos mil dieciséis, donde se modificó este mismo párrafo para adecuar el término “*Estados y Distrito Federal*” por “entidades federativas”, precisando que este ajuste se debía a la transición político administrativo del otrora Distrito Federal a Ciudad de México.

- Analizó la reforma del artículo 17 constitucional publicada en septiembre de dos mil diecisiete, en la cual se le adicionó el párrafo tercero para instruir que, en los procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.
- A partir de este estudio, el Tribunal local concluyó que, en el caso, no se advertía mandamiento constitucional que ordenara expresa o implícitamente la creación de una defensoría pública en materia electoral para garantizar la defensa de los derechos político-electorales de la población en situación de vulnerabilidad de Baja California.
- Incluso, hizo patente que, en cumplimiento de lo ordenado en la primera de las reformas analizadas, el Congreso local había incorporado la implementación de una defensoría pública en materia penal, así como en asuntos civiles y administrativos.

Síntesis de agravios

- (27) En su escrito de demanda, la parte actora busca revocar la sentencia del Tribunal local y que esta Sala Superior ordene al Congreso local que modifique o adecue su constitución estatal y garantice la existencia de un servicio de defensoría en materia electoral.
- (28) Para alcanzar dicha pretensión refiere esencialmente los siguientes agravios:
- Incongruencia de la sentencia impugnada ya que analizó la omisión reclamada desde la reforma de dos mil ocho y no a partir de la publicada en dos mil dieciséis.
 - Realizó una interpretación restrictiva y subjetiva del artículo 17 Constitucional al condicionar la existencia de la omisión legislativa a un mandato expreso que deba incluir de forma específica que la defensoría ahí señalada debe atender a la materia electoral.
 - Contrario a ello, la reforma constitucional de dos mil dieciséis en materia de acceso a la justicia que modificó los artículos 16, 17 y 73, que en sus disposiciones transitorias segunda y tercera mandatan que los estados deben garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población, en diversas materias, incluida la electoral.
- (29) Los anteriores motivos de disenso serán analizados de manera conjunta, con la precisión de que, atendiendo a lo establecido en la Jurisprudencia 13/2008 emitida por este Tribunal,¹⁴ al tratarse de un juicio promovido por una persona integrante de una comunidad indígena, esta autoridad

¹⁴ De rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**



jurisdiccional electoral podrá realizar una suplencia total de la deficiencia de éstos.

Decisión

- (30) Esta Sala Superior considera que los agravios de la parte actora, suplidos en su deficiencia, resultan **sustancialmente fundados** y suficientes para **revocar la sentencia controvertida**, en tanto que, contrario a lo determinado por el Tribunal local, debió declarar que el Congreso local estaba incurriendo en una omisión legislativa.
- (31) Por lo que, en concepto de este Tribunal, debió ordenar que el Congreso estatal adecuara o emitiera la legislación que regulara la creación de una defensoría pública especializada para tutelar los derechos político-electorales no solo de las comunidades y pueblos indígenas sino de cualquier otro grupo en situación de desventaja de Baja California.

Marco jurídico

Omisiones legislativas

- (32) Esta Sala Superior ha establecido que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el Poder Legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la CPEUM, un mandato concreto impuesto expresa o implícitamente.¹⁵
- (33) La omisión del Poder Legislativo se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando no emite una ley o parte de esta, que debería expedir para hacer real y efectivo algún mandato constitucional.
- (34) Los argumentos de este órgano jurisdiccional sobre las omisiones legislativas parten de la jurisprudencia de la Corte¹⁶, a través de la cual se estableció que los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio:

¹⁵ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-92/2022, SUP-JDC-1282/2019, 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.

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 11/2006, **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**.

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, la Corte estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.¹⁷
- 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 Corte estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.¹⁸
- 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 legislativas¹⁹: **a)** *Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*²⁰; **b)** *Relativas en competencias de ejercicio obligatorio*²¹; **c)** *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo*²² y, **d)** *Relativas en competencias de ejercicio potestativo*.²³

¹⁷ Véanse las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, “**PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS**”, así como P./J. 10/2006, “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

¹⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

¹⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.



- Así, la Corte ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio que emana de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
 - En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.²⁴
- (35) La Corte también ha señalado que, hay una **omisión absoluta** cuando los órganos legislativos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- (36) Por otra parte, hay **omisión relativa** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, lo cual impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- (37) En ese sentido, para que exista una omisión legislativa es necesario: a) la existencia de un mandato constitucional que establezca de manera precisa

²³ 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.

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR**”, al señalar que “...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...”.

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

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

el deber de legislar en un determinado sentido, y b) el incumplimiento total o parcial a ese mandato.²⁵

- (38) Ello pues todo derecho humano exige que su instrumentalización se realice bajo estándares de certeza y seguridad jurídica, que permita garantizar su adecuado goce y ejercicio, lo que se consigue mediante el establecimiento de un marco normativo concreto y específico, que permita dotar de contenido las obligaciones que correrán a cargo de los agentes del Estado para alcanzar su adecuada operatividad.
- (39) En conclusión, la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace, o bien, cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de esta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional. Ello, se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

Derecho de acceso a la justicia de grupos vulnerables

- (40) El entramado jurídico nacional y convencional establece al Estado mexicano un deber reforzado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, especialmente, la obligación de garantizar el acceso pleno, efectivo y no discriminatorio a la justicia, particularmente tratándose de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- (41) En el **artículo 1o. de la Constitución General**, leído en sus párrafos primero, segundo, tercero y quinto, no sólo se reconoce la titularidad universal de los derechos humanos previstos en la propia Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, sino que diseña un auténtico mandato de actuación para todas las autoridades, incluido el legislador local.
- Reconoce que **todas las personas** son titulares de derechos humanos, sin distinción alguna, y que su ejercicio debe garantizarse en condiciones de igualdad material.

²⁵ Tesis 1a. XX/2018 (10a.), **OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO**; y Tesis 1a. XIX/2018 (10a.), **DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS**.



- Ordena interpretar las normas relativas a derechos humanos conforme a la Constitución y a los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la **protección más amplia** de las personas.
 - Impone a **todas las autoridades** los deberes de **promover, respetar, proteger y garantizar** tales derechos, bajo los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**.
 - Proscribe cualquier forma de **discriminación** que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar derechos, particularmente cuando reproduce condiciones de exclusión o desventaja histórica.
- (42) De dicho mandato constitucional se sigue que el legislador no puede adoptar una posición pasiva cuando la falta de instituciones especializadas produce o perpetúa **barreras estructurales** para el acceso a la justicia electoral de personas indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores, población LGBTQ+, personas en situación de pobreza o comunidades migrantes. En estos supuestos, la progresividad no se satisface con enunciados programáticos, sino con **medidas legislativas concretas, idóneas y eficaces** orientadas a remover los obstáculos que impiden el ejercicio real de los derechos político-electorales.
- (43) Ahora bien, bajo el parámetro de control de regularidad constitucional y eficacia normativa de los tratados internacionales, la jurisprudencia **P./J. 20/2014**²⁶ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, precisó que los derechos humanos de fuente constitucional y convencional integran un mismo parámetro de control de regularidad constitucional. En consecuencia, su observancia resulta obligatoria para todas las autoridades y condiciona la validez de las normas y actos del poder público.
- Los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales **no se ordenan jerárquicamente**, sino que conforman un estándar unitario de protección.
 - Ese estándar constituye un **parámetro obligatorio** para examinar la regularidad constitucional de normas, omisiones y actos de autoridad.

²⁶ Bajo el rubro: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

- La actuación legislativa debe ajustarse a dicho parámetro, especialmente cuando de ella depende la efectividad de derechos de acceso a la justicia, igualdad y participación política.

(44) Por ello, cuando el Congreso local omite establecer mecanismos institucionales que permitan una defensa efectiva en materia político-electoral, particularmente en favor de personas y grupos colocados en situación de vulnerabilidad, la omisión adquiere relevancia constitucional. No se trata de una mera decisión de oportunidad legislativa, sino del incumplimiento de un deber positivo derivado del parámetro constitucional-convencional de garantizar condiciones reales de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva.

(45) En cuanto al bloque de constitucionalidad y garantías judiciales reforzadas, los artículos **1o., 2o., 14 y 17 de la Constitución General**, interpretados de manera sistemática con los artículos **8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, conforman un parámetro normativo reforzado en materia de acceso a la justicia. Dicho estándar no se agota en la existencia formal de medios de impugnación, sino que exige que éstos sean reales, accesibles, culturalmente adecuados y aptos para producir una tutela efectiva de los derechos político-electorales.

- Asegurar el **debido proceso**, la **tutela judicial efectiva** y el **acceso pleno a la jurisdicción**, no sólo en una dimensión formal, sino también material.
- Adoptar **medidas legislativas** indispensables para hacer efectivos los derechos reconocidos en el orden constitucional y convencional.
- Diseñar **instituciones y procedimientos adecuados** que permitan compensar desventajas procesales, económicas, culturales o sociales que obstaculicen la defensa jurídica de las personas en situación de vulnerabilidad.

(46) En los estándares internacionales de igualdad y no discriminación, la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, en su artículo 2, y la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, en su artículo 2, reconocen la igualdad ante la ley y proscriben toda forma de discriminación. Estos estándares, al irradiar el contenido del artículo 1o.



constitucional, obligan a las autoridades mexicanas a desplegar una actuación positiva cuando adviertan que ciertas personas o colectivos enfrentan obstáculos diferenciados para ejercer sus derechos.

- Implementar medidas progresivas que aseguren la **aplicación universal, igualitaria y efectiva** de los derechos humanos.
- Corregir, mediante decisiones institucionales, las **desventajas históricas y estructurales** que inciden en el ejercicio de los derechos político-electorales.

(47) Respecto a los compromisos derivados de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en los artículos **1, 2, 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** imponen al Estado mexicano obligaciones de respeto, garantía, adecuación normativa, igualdad, participación política y protección judicial. De tales disposiciones se desprende que el reconocimiento formal de los derechos político-electorales debe estar acompañado de mecanismos que permitan su defensa efectiva frente a actos u omisiones que los restrinjan o hagan nugatorios.

- Garantizar el **derecho a ser oído**, el acceso a recursos judiciales efectivos y la igualdad ante la ley.
- Adecuar el orden jurídico interno mediante **medidas legislativas** que hagan operativos los derechos reconocidos convencionalmente.
- Proveer mecanismos de **defensa adecuada y accesible**, especialmente cuando las personas enfrentan barreras culturales, económicas, lingüísticas, territoriales o sociales.

(48) Bajo ese entendimiento, el legislador de Baja California tiene el deber de **materializar esos compromisos internacionales** mediante una arquitectura institucional que asegure asistencia, orientación y representación jurídica especializada en materia político-electoral, de modo que el acceso a la justicia no dependa de la capacidad económica, técnica o social de las personas justiciables.

(49) Del conjunto normativo y jurisprudencial expuesto se desprende que el Congreso de Baja California tiene una **obligación constitucional y convencional** de:

- **Garantizar el acceso efectivo a la justicia electoral**, especialmente para grupos vulnerables.
- **Eliminar barreras estructurales** que impiden el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.
- **Adoptar medidas legislativas** que aseguren la defensa adecuada en procedimientos electorales.
- **Materializar la progresividad** de los derechos humanos mediante la creación de instituciones especializadas.

(50) Conforme con lo expuesto se puede concluir que la creación de una **Defensoría Pública de Derechos Político-Electorales y Grupos Vulnerables** no es una opción política, sino un **mandato jurídico derivado del bloque de constitucionalidad**, de los compromisos internacionales del Estado mexicano y de la jurisprudencia de la Sala Superior. Su ausencia constituye una **omisión legislativa** que afecta directamente la igualdad, la no discriminación y la tutela judicial efectiva.

Caso concreto

(51) En la sentencia impugnada el Tribunal local concluyó que no existía mandamiento constitucional que ordenara expresa o implícitamente la creación de una defensoría pública en materia electoral para tutelar la defensa de los derechos político-electorales de la población en situación de vulnerabilidad de Baja California.

(52) Sin embargo, a juicio de quienes resuelven, esta conclusión descansa en una interpretación aislada y restrictiva, pues si bien, la incorporación al artículo 17 Constitucional fue motivada por la implementación en México del sistema penal acusatorio, ello no quiere decir que no exista el imperativo para la Federación y los estados de garantizar la existencia de una defensoría en materia electoral.

(53) Como se mencionó, la omisión del poder legislativo se presenta cuando éste se encuentra obligado a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace —omisión absoluta—, además, tal imperativo no debe estar



expreso, sino que también puede desprenderse implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales.

- (54) En el caso, después de que la responsable advirtió algunas imprecisiones en la demanda primigenia, consideró que, en un ejercicio de suplencia total, lo correcto era emprender una revisión sobre las reformas realizadas al artículo 17 constitucional.
- (55) A su decir, este proceder le permitiría estar en posibilidad de determinar si ésta se encontraba frente a una omisión legislativa por parte del Congreso de esa entidad de armonizar su legislación en cuanto a la instauración de una defensoría en materia electoral.
- (56) No obstante, la revisión a las reformas de un solo precepto es insuficiente para comprobar si se encontraba ante una omisión, ya que para ello era necesario revisar de forma armónica nuestra Carta Magna e identificar, si de ella, se desprendía la necesidad de que las legislaturas garantizaran una defensoría enfocada en salvaguardar los derechos político-electorales de la ciudadanía.
- (57) En efecto, el artículo 17 constitucional reconoce el derecho de acceso a la justicia y establece la obligación de los estados de garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población, sin que de su redacción pueda advertirse que su tutela deba ser exclusivamente para el ámbito penal.
- (58) Ello es así, ya que, si bien la obligación de garantizar un servicio de defensoría pública surgió en el contexto de la implementación del sistema penal acusatorio, acotar este derecho a las personas imputadas o a una sola materia, se trata de una visión restrictiva que afecta la esfera jurídica de las personas a quienes estaría dirigida la modificación legislativa, particularmente, aquellas pertenecientes a grupos históricamente vulnerados.
- (59) Esto es, la intención de la parte actora era buscar que el órgano legislativo de esa entidad garantizara, a través de la emisión de la normativa

correspondiente, un servicio de defensoría electoral para su población con énfasis en grupos de situación de vulnerabilidad.

- (60) Esta cuestión no es menor, ya que se trataba de materializar un mandato constitucional para que las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas y otros grupos vulnerables pudieran tener una asesoría especializada en la tutela de sus derechos político-electorales.
- (61) En efecto, el bloque de constitucionalidad que conforman los artículos 1o., 2o., 14 y 17 de la Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos integra un conjunto de obligaciones para el Estado mexicano como sujeto de derecho internacional, así como para todas las autoridades del mismo en el ámbito de sus respectivas competencias, que conllevan el reconocimiento de una serie de garantías judiciales de carácter general y específicas para grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja histórica. Entre ellas, los derechos fundamentales al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y al acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
- (62) Por ende, la problemática a resolver en la instancia local no consistía en determinar si, a partir de una porción normativa de uno de los preceptos de la Constitución, el Congreso de Baja California gozaba de libertad política para crear o no una defensoría pública electoral, sino en analizar si, a partir del parámetro constitucional y convencional de protección de los derechos político-electorales, existía un deber jurídico de adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las personas que enfrentan condiciones estructurales de vulnerabilidad y discriminación en el ejercicio de tales derechos.
- (63) Para ello, debió realizar un estudio hermenéutico de nuestra Carta Magna, que involucrara los derechos ya reconocidos, **no solo de las y los integrantes de las comunidades indígenas, sino también de cualquier otro grupo en situación de desventaja**, más aún, porque como lo refiere la parte actora, los derechos político-electorales tienen un rango constitucional.



- (64) Esto es así, ya que la igualdad sustantiva exige remover los obstáculos sociales, políticos, económicos o de cualquier otra índole que impidan a quienes pertenecen a grupos vulnerables ejercer sus derechos humanos.
- (65) Desde esta perspectiva, la discriminación estructural surge cuando la autoridad omite adoptar medidas para eliminar o revertir una situación de desigualdad, cuando aplica desproporcionadamente la ley o cuando un contenido normativo produce efectos adversos y desproporcionados sobre un grupo vulnerable.
- (66) Así, el reconocimiento de la vulnerabilidad estructural de las personas que forman parte de grupos en esa situación encuentra sustento en diversos factores que afectan su desarrollo y ejercicio de sus derechos humanos.
- (67) La discriminación y el estigma social han perpetuado condiciones de exclusión y violencia contra estos sectores poblacionales, aunado a que la existencia de leyes discriminatorias y la falta de reconocimiento legal en múltiples ámbitos refuerzan la marginación y limitan el acceso a sus derechos fundamentales.
- (68) Tal situación se agrava ante las dificultades para acceder a mecanismos efectivos de protección y acceso a la justicia, lo que propicia la desigualdad y perpetúa la situación de vulnerabilidad de todos esos grupos.
- (69) Por tanto, es necesario adoptar medidas que garanticen la igualdad y la no discriminación mediante la promoción y protección de sus derechos humanos, de conformidad con los principios de dignidad, libertad y autodeterminación²⁷, mediante la implementación de mecanismos, como las medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas.
- (70) Al respecto, el artículo 2º apartado A, fracción XI constitucional señala explícitamente que los pueblos e individuos indígenas tienen derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar este mandato, la norma ordena tomar en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales.

²⁷ Resulta orientadora la Tesis: II.1o.A.9 K (11a.), con título: “PERSONAS LGBTIQ+. SU VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL AFECTA EL EJERCICIO PLENO DE SUS DERECHOS HUMANOS”.

- (71) Incluso, tal precepto exige que las personas indígenas tengan, en todo tiempo, el derecho a ser asistidas y asesoradas por personas defensoras especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, y diversidad cultural y lingüística.
- (72) De igual manera se deber tener presente que en la Constitución general, el principio de igualdad está previsto en los artículos 1º, 2º y 4º, en los que se reconoce el goce de los derechos humanos y la prohibición de la discriminación.
- (73) En esa línea de pensamiento, los artículos 1º, 2º, 8, 23, 24, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos enmarcan un reconocimiento de derechos esenciales de la persona humana, con una protección internacional, dando lugar al establecimiento de un compromiso estatal de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de ese instrumento internacional, las medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que incorpora, lo que supone un imperativo para proveer instituciones y procedimientos necesarios para garantizar el derecho a la defensa adecuada.
- (74) Para este Tribunal **sí existe un deber de las entidades federativas de implementar defensorías públicas especializadas en materia electoral no solo para las personas integrantes de las comunidades indígenas sino para cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad**, el cual se sustenta no solo en un mandato constitucional sino también por el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos.
- (75) Además, porque, la inexistencia de una defensoría pública especializada en materia político-electoral no constituye una simple insuficiencia administrativa, sino una barrera institucional que coloca a determinados grupos en un estado de indefensión estructural. Tal situación resulta incompatible con los estándares constitucionales y convencionales que obligan al Estado a remover los obstáculos que, en los hechos, impiden acceder a una justicia pronta, completa, imparcial y efectiva.



- (76) En esa lógica, la instauración de una defensoría pública especializada constituye una medida institucional idónea y necesaria para traducir el principio de igualdad en condiciones reales de defensa, particularmente respecto de quienes, por razones económicas, culturales, lingüísticas, territoriales o sociales, enfrentan mayores dificultades para acudir a la jurisdicción electoral.
- (77) En sintonía con lo anterior, existen precedentes de esta Sala Superior²⁸ en los que se ha ordenado regular el ejercicio de la Defensoría Pública del Estado de Tlaxcala y realizar las gestiones necesarias para garantizar el funcionamiento de la Defensoría Pública en Oaxaca, en los cuales, si bien, existía una regulación estatal que permitía tales mandatos, la visión era materializar el derecho de que las personas que integran un grupo de vulnerabilidad y desventaja histórica pudiera tener acceso a una defensoría que velara por ellos.
- (78) Finalmente, vale la pena señalar que, como parte de esta obligación a la que se ha hecho referencia, este Tribunal ha implementado una defensoría pública inicialmente para los integrantes de los grupos de pueblos y comunidades indígenas, la cual posteriormente amplió²⁹ sus servicios a distintos grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja histórica.
- (79) Conforme con lo expuesto, se desprende una obligación positiva para el Congreso del estado de Baja California de crear una institución especializada de defensoría pública en materia de derechos político-electorales, capaz de asegurar que quienes enfrentan desventajas estructurales puedan ejercer y defender sus derechos en condiciones reales de igualdad.
- (80) Por ello, contrario a lo que expuso la responsable, esta Sala Superior advierte un imperativo constitucional para que las legislaturas de las entidades, entre ellas, Baja California, regulen su normativa interna a fin de garantizar la existencia de instituciones que tutelen los derechos político-

²⁸ SUP-JDC-439/2026 y SUP-JDC-449/2026.

²⁹ En la referida ampliación, se consideró a los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja histórica: mujeres (en casos de paridad y de violencia política de género); personas, comunidades y pueblos indígenas y equiparables; residentes en el extranjero; afromexicanas; con discapacidad; niñas, niños y adolescentes; juventudes; personas adultas mayores; de la diversidad sexual y de género; personas en prisión preventiva; u otras que lo justifiquen al solicitar los servicios de la Defensoría Pública Electoral.

electorales de las personas integrantes de los grupos históricamente discriminados.

Efectos.

- (81) Por lo antes expuesto, lo procedente es **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal local y, en vía de consecuencia **vincular** al Congreso del Estado de Baja California para que, adecue o emita la legislación atinente para garantizar la implementación de una defensoría pública enfocada en garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales no solo de las comunidades y pueblos indígenas sino de cualquier otro grupo en situación de desventaja de dicha entidad federativa.
- (82) Finalmente, se vincula al Tribunal local para que dé seguimiento a lo ordenado en la sentencia.
- (83) Por lo antes expuesto se,

IX. RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala Superior es **competente** para conocer y resolver el presente medio de impugnación.

SEGUNDO. Infórmese a la **Sala Regional Guadalajara** sobre la presente resolución.

TERCERO. Se **revoca** la sentencia impugnada y se ordena al Congreso Estatal de Baja California que proceda conforme a lo expuesto en la parte final de este fallo.

CUARTO. Se **vincula** al Tribunal local para que dé seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación atinente.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,



con el voto concurrente del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, en relación con los resolutivos PRIMERO, SEGUNDO y TERCERO; por **mayoría** de votos, respecto del resolutivo CUARTO, con el voto en contra del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular; y con la ausencia de la magistrada Claudia Valle Aguilasochi; ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, 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.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR PARCIAL QUE FORMULA EL
MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LA SENTENCIA
DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES SUP-JDC-458/2026³⁰ (OMISIÓN
LEGISLATIVA PARA REGULAR LA DEFENSORIA ELECTORAL DE
GRUPOS DE ATENCIÓN PRIORITARIA EN BAJA CALIFORNIA).**

Formulo voto concurrente y voto particular respecto a lo ordenado en el **resolutivo CUARTO**, por lo que mi voto es **en contra de esa determinación y concurrente respecto de las razones que sustentan la existencia de la omisión legislativa y la ampliación del ámbito de protección de la Defensoría.**

Mi voto concurrente se sustenta en que coincido con el sentido de la sentencia en dos aspectos fundamentales: primero, en que el Congreso de Baja California se encuentra sujeto a una **competencia legislativa de ejercicio obligatorio para garantizar una defensoría pública especializada que permita la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas** y, por tanto, en que existe la omisión legislativa reclamada; y, **segundo, en que la institución que se establezca no debe limitar sus servicios exclusivamente a ese colectivo, sino que puede configurarse para atender a los distintos grupos de atención prioritaria** de la entidad.

El voto particular es en contra de lo dispuesto en el **resolutivo CUARTO**, que **vincula al Tribunal Electoral de Baja California al seguimiento del cumplimiento de esta sentencia**, pues considero que la vigilancia y resolución de las cuestiones relacionadas con su ejecución corresponde, en principio, al órgano jurisdiccional que la emitió y no a uno diverso.

Mi concurrencia obedece, en un primer plano, en que considero que la existencia de la omisión legislativa deriva de un **mandato constitucional suficientemente determinado** que, leído sistemáticamente, impone a las

³⁰ Con fundamento en los artículos 254 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Participó en la elaboración de este voto Mauricio Huesca Rodríguez y Yutzumi Ponce Morales.



entidades federativas el deber de garantizar servicios de defensoría pública y, específicamente respecto de las personas indígenas, condiciones de asistencia y defensa especializada para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Este mandato se encuentra reforzado por el régimen transitorio de la reforma constitucional de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, que impuso expresamente a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la obligación de realizar las adecuaciones normativas necesarias para garantizar los derechos incorporados mediante esa reforma.

En un segundo plano, considero que debe distinguirse ese **mandato constitucional específico**, que constituye el punto de partida de la obligación legislativa, de las razones que justifican **el alcance que puede tener la institución creada para cumplirlo**. En este último aspecto, mi concurrencia se sustenta en que los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y progresividad, conjuntamente con la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, permiten diseñar una institución capaz de **remover progresivamente los desequilibrios, asimetrías y barreras sociales, normativas e institucionales que enfrentan otros grupos de atención prioritaria a fin de potenciar el acceso efectivo a la justicia electoral**.

A partir de esta distinción desarrollo las razones de mi concurrencia.

Tema I. La existencia de una competencia legislativa de ejercicio obligatorio respecto de la defensa especializada de las personas indígenas

Considero que la existencia de la omisión legislativa reclamada debe analizarse a partir de **tres elementos normativos que, interpretados sistemáticamente, permiten identificar una competencia legislativa de ejercicio obligatorio a cargo del Congreso de Baja California**: a) el mandato general de defensoría pública previsto en el artículo 17 constitucional; b) el derecho específico de las personas indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción mediante asistencia y defensa especializada, reconocido en el artículo 2.º, apartado A, fracción XI; y c) el mandato expreso de adecuación normativa establecido en el régimen transitorio de la reforma constitucional de treinta de septiembre de dos mil veinticuatro.

1.1 El mandato general de garantizar un servicio de defensoría pública

El primer elemento deriva del artículo 17 constitucional, que, al regular las condiciones institucionales necesarias para garantizar el acceso a la justicia, establece expresamente:

“La Federación y **las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad** para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.”

Esta disposición resulta relevante porque **el mandato constitucional no está dirigido exclusivamente a la Federación**, sino también, de manera expresa, a las entidades federativas. Tampoco se formula como una mera habilitación legislativa, sino como una obligación de garantía: la Federación y las entidades federativas **“garantizarán”** la existencia de ese servicio.

En este sentido, el artículo 17 establece el **marco institucional general** dentro del cual debe analizarse la controversia: el acceso efectivo a la justicia comprende la obligación estatal de garantizar la existencia de servicios de defensoría pública de calidad. Incluso, la Suprema Corte ha interpretado esta disposición en el sentido de que la defensoría pública constituye una **garantía institucional destinada a salvaguardar el derecho humano de acceso a la justicia**.

Sin embargo, este mandato general adquiere un contenido especialmente determinado cuando se analiza conjuntamente con el artículo 2.º constitucional respecto de los pueblos y comunidades indígenas.

1.2 El mandato específico de asistencia y defensa especializada de las personas indígenas

La reforma constitucional publicada el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, fortaleció de manera sustancial las condiciones para el acceso de las personas indígenas a la jurisdicción del Estado. El artículo 2, apartado A, fracción XI, dispone:

“**Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho**, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales con respeto a los preceptos de esta Constitución.

Las personas indígenas tienen, en todo tiempo, el derecho a ser asistidas y asesoradas por personas intérpretes, traductoras,



defensoras y peritas especializadas en derechos indígenas, pluralismo jurídico, perspectiva de género, y diversidad cultural y lingüística.”

La relevancia de esta disposición consiste en que **no se limita a reconocer formalmente el derecho de las personas indígenas a acudir ante los órganos jurisdiccionales**, sino que constitucionaliza determinadas condiciones necesarias para que ese acceso pueda producirse efectivamente. Entre ellas se encuentra, expresamente, el derecho a contar, en todo tiempo, con asistencia y asesoría de personas defensoras especializadas.

Por tanto, la asistencia jurídica a las personas indígenas no puede entenderse satisfecha necesariamente mediante la mera disponibilidad de una defensa jurídica general. La propia Constitución exige una **defensa cualificada**, capaz de comprender y hacer jurídicamente relevantes sus sistemas normativos y especificidades culturales y lingüísticas, así como de incorporar conocimientos en derechos indígenas, pluralismo jurídico y perspectiva de género.

Esta especialización responde precisamente a que el acceso a la jurisdicción puede resultar meramente formal cuando la persona encargada de la defensa carece de las herramientas necesarias para comprender las particularidades culturales, lingüísticas y normativas desde las cuales la persona o comunidad indígena ejerce y defiende sus derechos. De ahí que el mandato constitucional de especialización constituya **una garantía instrumental del derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**.

1.3 El mandato expreso de adecuación normativa establecido por el Poder Reformador

A lo anterior se suma un elemento que, a mi juicio, resulta determinante para caracterizar la atribución del Congreso local como una **competencia legislativa de ejercicio obligatorio**.

El Poder Reformador no se limitó a incorporar nuevos contenidos sustantivos al artículo 2.º constitucional. En el régimen transitorio del Decreto publicado el treinta de septiembre de dos mil veinticuatro, estableció expresamente la obligación de adecuar los ordenamientos

jurídicos para hacer efectivos los derechos reconocidos mediante la reforma.

En particular, el artículo Quinto Transitorio dispuso:

“Quinto. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deben realizar las adecuaciones normativas que aseguren las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el marco de la unidad nacional en los términos que establece esta Constitución, así como su reconocimiento como sujetos de derecho público y el respeto irrestricto a sus derechos; **lo anterior, en un plazo de ciento ochenta días naturales**, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.”

La disposición resulta especialmente significativa porque contiene **un mandato, identifica a sus destinatarios, determina la conducta exigida y establece un plazo para su cumplimiento**. Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, dentro de sus respectivas competencias, **“deben realizar”** las adecuaciones normativas necesarias para asegurar, entre otras cuestiones, el respeto irrestricto de los derechos reconocidos por la reforma, y debían hacerlo dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Por tanto, respecto de los derechos incorporados al artículo 2.º constitucional, **la adecuación normativa no quedó entregada exclusivamente a la oportunidad política o a la libre decisión del legislador local**. El propio régimen transitorio transformó el reconocimiento sustantivo de esos derechos en un deber concreto de actuación normativa para las autoridades competentes.

1.4 La finalidad perseguida por el Poder Reformador

Esta conclusión se confirma al acudir a las razones que sustentaron la reforma constitucional. Este elemento tiene una relevancia adicional porque el propio **Octavo Transitorio** del Decreto dispone que para interpretar la reforma deberán tomarse en cuenta, además de la Constitución y los tratados internacionales, **“las consideraciones del dictamen”**.

Precisamente, el dictamen del Senado identificó entre los objetivos centrales de la reforma el de **“brindar asistencia jurisdiccional idónea”** y explicó que, mediante esta modificación, se obliga a las instituciones jurisdiccionales a garantizar que las personas indígenas sean asistidas y



asesoradas por intérpretes, traductoras, defensoras y peritas con la especialización prevista constitucionalmente.

Este antecedente permite advertir que la modificación de la actual fracción XI **no tuvo una finalidad meramente declarativa**. El Poder Reformador identificó un problema concreto de acceso a la justicia y pretendió establecer condiciones institucionales que permitieran que las personas indígenas contaran con una asistencia jurisdiccional idónea, cultural y lingüísticamente pertinente.

La *ratio* de la reforma consiste, por tanto, en reconocer que **la igualdad formal en el acceso a los tribunales resulta insuficiente cuando las particularidades culturales, lingüísticas y normativas de las personas indígenas pueden convertirse en obstáculos para comprender, plantear y defender adecuadamente sus pretensiones**. Frente a esa realidad, la Constitución no se limita a prohibir la discriminación, sino que establece una garantía positiva: el derecho a contar con asistencia y defensa especializada.

1.5 Conclusión: existencia de la competencia legislativa obligatoria y de la omisión

De la lectura sistemática de estas disposiciones se advierte, entonces, una **secuencia normativa suficientemente determinada**.

El artículo 17 establece que las entidades federativas deben garantizar la existencia de servicios de defensoría pública de calidad. El artículo 2.º, apartado A, fracción XI, **cualifica ese mandato respecto de las personas indígenas**, al reconocerles el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción y a contar, en todo tiempo, con asistencia y defensa especializada. Finalmente, el Quinto Transitorio de la reforma de dos mil veinticuatro **impone a las autoridades de los tres órdenes de gobierno el deber de realizar las adecuaciones normativas necesarias para garantizar esos derechos y fija un plazo de ciento ochenta días para hacerlo**.

A ello se suma que las razones expresadas por el Poder Reformador confirman que la finalidad de la modificación constitucional fue precisamente garantizar una **asistencia jurisdiccional idónea**, capaz de responder a las particularidades normativas, culturales y lingüísticas de las personas indígenas.

Por estas razones, considero que el Congreso de Baja California **no se encuentra frente a una facultad legislativa de ejercicio potestativo**, sino ante una competencia de ejercicio obligatorio. Existe un mandato constitucional sustantivo, un destinatario constitucionalmente obligado, una conducta normativa exigible y, además, un plazo expresamente establecido para realizar las adecuaciones correspondientes.

En consecuencia, **una vez transcurrido el plazo constitucional sin que el orden jurídico de Baja California haya sido adecuado para garantizar en materia político-electoral el derecho de las personas indígenas a contar con asistencia y defensa especializada, se actualiza la omisión legislativa reclamada.**

Éstas son las razones por las que comparto la conclusión de la sentencia respecto de la existencia de la omisión legislativa. Una cuestión distinta -y que constituye el segundo eje de mi concurrencia- consiste en determinar **hasta dónde debe extenderse el ámbito subjetivo de la institución que habrá de establecerse para cumplir ese mandato constitucional.**

Tema II. La libertad de configuración legislativa permite ampliar progresivamente el ámbito de protección de la Defensoría

Como adelanté, considero necesario distinguir entre **la existencia de la omisión legislativa y el alcance que puede tener la institución que se establezca para subsanarla.** Mientras que respecto de las personas indígenas existe un mandato constitucional específico que obliga al Congreso de Baja California a realizar las adecuaciones normativas necesarias para garantizar su derecho a una asistencia y defensa especializada, no advierto, en principio, un mandato constitucional equivalente que obligue a establecer una Defensoría especializada para cada uno de los demás grupos de atención prioritaria.

Por ello, mi concurrencia parte de una premisa distinta a considerar que existe una omisión legislativa respecto de todos esos colectivos. **Una cuestión es la fuente constitucional que hace obligatoria la actuación del órgano legislativo y otra, distinta, el margen de configuración con el que éste cuenta para determinar el diseño, estructura, funciones y ámbito de protección de la institución mediante la cual habrá de cumplir ese mandato.**



En mi concepto, es precisamente en este segundo ámbito en el que los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y progresividad adquieren una función determinante. Una vez que el Congreso local se encuentra constitucionalmente obligado a legislar, conserva un margen de configuración que le permite **no limitar su intervención al mínimo indispensable para subsanar la omisión**, sino diseñar una institución que potencialice el derecho de acceso a la justicia y contribuya a remover efectivamente las barreras que enfrentan otros grupos de atención prioritaria para ejercer y defender efectivamente sus derechos político-electorales.

2.1 La libertad de configuración legislativa permite superar el mínimo constitucionalmente exigible

La existencia de un mandato específico en favor de las personas indígenas no significa que el diseño de la institución deba quedar constitucionalmente petrificado en ese mínimo de protección. Corresponde al Congreso de Baja California, dentro de su libertad configurativa, conforme a los principios constitucionales, adoptar una institución con una vocación más amplia, capaz de proporcionar asistencia especializada a otros grupos que enfrenten condiciones de desigualdad para acceder a la justicia electoral.

No se trataría de extender artificialmente a otros colectivos el derecho específico previsto en el artículo 2.º constitucional, ni de sostener que respecto de todos ellos existe una omisión legislativa equivalente. Se trata, más bien, de reconocer que **la obligación constitucional determina un piso mínimo de protección, pero no necesariamente un techo para el ejercicio de la potestad legislativa**.

2.2 Los artículos 1.º y 17 constitucionales permiten orientar la libertad de configuración hacia la potencialización del acceso a la justicia

Esta posibilidad encuentra fundamento en una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica de los artículos 1.º y 17 de la Constitución general.

El artículo 1.º constitucional establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni

suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De este precepto se desprenden tres elementos relevantes para el presente análisis: **el principio de interpretación más favorable a la persona, la obligación de garantizar progresivamente los derechos humanos y el mandato de igualdad y no discriminación**. La Suprema Corte ha reconocido, además, que la igualdad sustantiva encuentra fundamento precisamente en el artículo 1.º constitucional y tiene por finalidad alcanzar una igualdad de hecho, para lo cual puede resultar necesario adoptar medidas destinadas a remover las condiciones que impiden a determinados grupos ejercer sus derechos en condiciones equivalentes³¹.

Asimismo, la Suprema Corte ha entendido la progresividad como una obligación de **incrementar gradualmente el grado de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos**, de manera

³¹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 1a. XLII/2014 (10a.), registro digital 2005533, de rubro: **“IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA O DE HECHO. FUNDAMENTO NORMATIVO DE LAS MEDIDAS TENDENTES A LOGRARLA”**. La Primera Sala sostuvo que la igualdad sustantiva tiene como objetivo alcanzar una igualdad de hecho y no meramente jurídica y encuentra fundamento, entre otras disposiciones, en el artículo 1.º constitucional.



que el nivel de protección alcanzado pueda avanzar hacia su plena efectividad³².

Este mandato debe interpretarse conjuntamente con el artículo 17 constitucional que reconoce el derecho de acceso a la justicia y vincula a las entidades federativas a garantizar la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurar condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.

La lectura conjunta de ambas disposiciones permite sostener que **el ejercicio de la libertad configurativa del legislador puede orientarse hacia la maximización de las condiciones materiales de acceso a la justicia**, particularmente respecto de personas que, debido a condiciones históricas, sociales, económicas, culturales, físicas, lingüísticas o institucionales, no se encuentran en una posición equivalente para ejercer y defender sus derechos.

En este contexto, la progresividad opera como un **principio de optimización de la actuación legislativa**. Su aplicación no conduce a sostener que todos los grupos de atención prioritaria sean titulares de un derecho constitucional específico a contar con una Defensoría electoral. Permite, en cambio, que una institución cuya creación resulta necesaria para satisfacer un mandato constitucional específico sea diseñada de manera que **amplíe el grado de protección alcanzado y aproveche su capacidad institucional para remover otras barreras de acceso a la justicia**.

Por tanto, la potencialización del derecho no modifica la fuente de la obligación legislativa sino que **incrementa el rendimiento protector de la medida adoptada para cumplirla**.

2.3 La igualdad sustantiva exige atender las asimetrías que condicionan u obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos

³² Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis 2a. CXXVI/2015 (10a.), registro digital 2010360, de rubro: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO”**. La Corte ha entendido la dimensión positiva de la progresividad como el deber de incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

Esta interpretación resulta particularmente relevante si se considera que el reconocimiento formal de un derecho no garantiza, por sí mismo, que todas las personas se encuentren en condiciones equivalentes para ejercerlo.

Existen **asimetrías sociales, económicas, culturales, lingüísticas, físicas, territoriales, comunicacionales e institucionales** que pueden determinar que una persona tenga mayores dificultades que otra para conocer sus derechos, comprender las vías existentes para defenderlos, acceder a asesoría jurídica especializada, formular una pretensión o participar adecuadamente en un procedimiento jurisdiccional.

La Suprema Corte ha explicado esta dimensión de la igualdad sustantiva precisamente en esos términos: alcanzar una paridad real de oportunidades puede exigir **remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole** que impidan a integrantes de determinados grupos ejercer efectivamente sus derechos³³.

Desde esta perspectiva, las desigualdades estructurales no se explican necesariamente por una sola condición individual. Surgen de la interacción entre determinadas características personales o sociales y **un entorno normativo, institucional o material que no se encuentra diseñado para responder a ellas**. Es esa interacción la que puede convertir una diferencia en una barrera para el ejercicio efectivo de un derecho.

La relevancia de adoptar un diseño institucional capaz de responder a necesidades diferenciadas se advierte también a partir de la propia realidad sociodemográfica de Baja California. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2020, la entidad contaba con **3,769,020 habitantes** y en ella tienen presencia diversos colectivos que pueden enfrentar condiciones diferenciadas para el ejercicio de sus derechos: aproximadamente **4 % de la población presentaba alguna discapacidad; 64,362 personas, equivalentes al 1.7 % de la población estatal, se autorreconocían como afromexicanas o afrodescendientes**; y la entidad presenta, además, una importante dinámica de movilidad y migración, particularmente relevante por su condición fronteriza. A ello se suma que la ENDISEG 2021 estimó que en Baja California **3.3 % de la población de 15 años y más se identificaba como LGBTI+**. En cuanto a las personas adultas mayores, el

³³ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2023 y Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de rubro: **“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO”**.



envejecimiento adquiere especial relevancia desde la perspectiva de accesibilidad, pues el propio Censo muestra que la prevalencia de la discapacidad se incrementa considerablemente con la edad. Estos datos deben leerse, además, en un contexto nacional en el que la ENADIS 2022 estimó **16.9 millones de personas de 60 años y más, 4.6 millones de personas migrantes, 4.2 millones de personas con discapacidad y 1.1 millones de personas afrodescendientes** dentro de sus respectivas poblaciones de estudio. Así, la existencia de distintos grupos de atención prioritaria no constituye una categoría meramente normativa o abstracta, sino que refleja una **realidad social plural en la que determinadas condiciones personales, sociales y contextuales pueden interactuar con barreras físicas, económicas, comunicacionales, culturales o institucionales y producir posiciones asimétricas para el ejercicio efectivo de los derechos**³⁴.

Estos datos no permiten presumir que toda persona perteneciente a alguno de esos grupos enfrente necesariamente una barrera para acceder a la justicia electoral. Su relevancia es distinta: muestran que el universo de personas potencialmente destinatarias de los servicios públicos de justicia es heterogéneo y que las condiciones desde las cuales ejercen sus derechos también lo son.

Precisamente por ello, la igualdad sustantiva exige abandonar una concepción conforme a la cual basta con poner formalmente a disposición de todas las personas los mismos mecanismos jurídicos. **La igualdad material requiere identificar cuándo esos mecanismos, pese a su aparente neutralidad, resultan insuficientes frente a condiciones estructurales que dificultan su utilización efectiva.**

En ese sentido, una Defensoría especializada puede concebirse como una **medida institucional dirigida a reducir asimetrías en el acceso a la justicia electoral**. Su finalidad no tendría que agotarse en representar jurídicamente a una persona, sino que podría proporcionar condiciones

³⁴ Véanse INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020. Principales resultados. Baja California*; INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG) 2021*; e INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2022*. La ENDISEG estimó que el **3.3 % de la población de 15 años y más de Baja California se identificaba como LGBTI+**. La ENADIS 2022, por su parte, estimó a nivel nacional 16,942,893 personas de 60 años y más (13.2 % de la población de referencia), 4,627,353 personas migrantes (3.6 %), 4,212,868 personas con discapacidad (3.3 %) y 1,144,542 personas afromexicanas (0.9 %). Las estimaciones de la ENADIS correspondientes a estos grupos tienen representatividad nacional, por lo que **no deben interpretarse como porcentajes específicos de Baja California**.

diferenciadas de asistencia para que quienes enfrentan barreras estructurales puedan ejercer y defender sus derechos político-electorales en condiciones materiales de igualdad.

2.4 La doctrina de la Sala Superior sobre igualdad sustantiva, progresividad y remoción de barreras

Esta conclusión encuentra respaldo en una línea jurisprudencial que esta Sala Superior ha construido progresivamente al resolver controversias relacionadas con grupos históricamente discriminados o colocados en condiciones estructurales de desventaja.

En términos generales, **la evolución de esta doctrina puede observarse en el siguiente cuadro**, en el que se identifican los principales precedentes, el grupo o derecho involucrado, la barrera advertida y la respuesta institucional que se consideró constitucionalmente exigible o admisible:

Precedente	Grupo	¿Había mandato constitucional al expreso?	Problema jurídico	Fuente de la obligación	Resultado
SUP-JDC-1282/2019	Personas con discapacidad	No	Determinar si el Congreso de Hidalgo incurrió en omisión legislativa al no prever acciones afirmativas o cuotas que permitieran a las personas con discapacidad acceder efectivamente a cargos de elección popular.	Arts. 1 y 35 CPEUM + Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad + Convención Interamericana. La inexistencia de mandato constitucional expreso no excluye obligaciones derivadas del parámetro convencional.	Declara la omisión y ordena legislar acciones afirmativas.
SUP-RAP-121/2020 y acum.	Personas con discapacidad, indígenas y otros grupos históricament e vulnerados	No	Determinar si las acciones afirmativas adoptadas por el INE para diputaciones federales eran suficientes y si debían establecerse medidas adicionales para garantizar la participación de otros grupos históricamente excluidos.	Igualdad sustantiva + tratados internacionales + democracia inclusiva + deber de eliminar barreras fácticas y jurídicas + progresividad.	Ordena al INE implementar acciones afirmativas adicionales para distintos grupos.
SUP-JDC-92/2022 y acum.	Personas con discapacidad	No	Determinar si el Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa al no establecer las medidas necesarias para garantizar plenamente los derechos político-electorales de las	Tratados internacionales integrados al parámetro de regularidad constitucional + igualdad + deber de remover barreras. La obligación puede tener fuentes convencional aun sin	Declara la omisión y ordena al Congreso legislar.



Precedente	Grupo	¿Había mandato constitucional al expreso?	Problema jurídico	Fuente de la obligación	Resultado
			personas con discapacidad.	mandato constitucional expreso.	
SUP-JDC-951/2022	Comunidad LGBT+	No	Determinar si el Congreso de la Unión incurrió en omisión legislativa al no establecer medidas que garantizaran a las personas LGBT+ condiciones efectivas de igualdad en el ejercicio de sus derechos político-electorales.	Igualdad y no discriminación + obligaciones convencionales + deber de remover estructuras históricas de desigualdad.	Declara la omisión legislativa y vincula al Congreso a adoptar las medidas necesarias.
SUP-JDC-529/2023	Comunidad LGBT+ +	No	Determinar si existía una omisión del Congreso de Quintana Roo y del OPLE por no implementar medidas que garantizaran efectivamente los derechos político-electorales de las personas LGBT+.	Constitución + tratados internacionales + igualdad material + deberes positivos respecto de grupos históricamente discriminados.	Reconoce la omisión y vincula a las autoridades competentes a adoptar medidas.
SUP-JDC-1629/2025	Persona no binaria	No	Determinar, en el contexto de la elección judicial, qué obligaciones tenía el INE frente a la solicitud de una persona candidata de ser reconocida conforme a su identidad no binaria y si esa condición exigía además implementar una acción afirmativa específica.	Igualdad + no discriminación + identidad de género. Distingue entre el deber de reconocer y respetar la identidad y la obligación de establecer una medida afirmativa determinada.	Ordena las adecuaciones necesarias para reconocer la identidad no binaria, sin derivar de ello automáticamente una acción afirmativa electoral específica.
SUP-REC-103/2026	Neurodivergencia / discapacidad	No	Determinar si, frente a una persona neurodivergente sometida a un procedimiento laboral sancionador, las autoridades electorales y jurisdiccionales debían identificar las barreras que enfrentaba y realizar ajustes para garantizarle acceso efectivo a la justicia.	Igualdad + no discriminación + acceso efectivo a la justicia + Convención sobre Discapacidad + deber de realizar ajustes razonables.	Ordena identificar barreras, realizar ajustes razonables y adecuar la normativa para casos futuros.

La lectura conjunta de esos precedentes permite identificar una evolución sostenida.

En el **SUP-JDC-1282/2019**, al analizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, esta Sala sostuvo que el reconocimiento formal y neutral de los derechos resulta insuficiente cuando las personas no se encuentran en las mismas condiciones para ejercerlos. De ese asunto resulta particularmente relevante que las medidas dirigidas a alcanzar la igualdad pueden comprender **una amplia gama de instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos y reglamentarios**, por lo que la Constitución no necesariamente predetermina una única solución institucional. La respuesta debe atender a la naturaleza de la barrera, al derecho involucrado y al contexto en el cual habrá de operar.

Posteriormente, en el **SUP-RAP-121/2020 y acumulados**, esta Sala avanzó hacia una comprensión progresiva de las medidas de inclusión. Se sostuvo la necesidad de avanzar en la implementación de medidas destinadas a personas que, histórica, social y culturalmente, han enfrentado condiciones de vulnerabilidad, con la finalidad de eliminar obstáculos fácticos y jurídicos para su participación política. Este precedente permite entender la progresividad no exclusivamente como una prohibición de retroceso, sino también como una orientación hacia **la ampliación gradual de las condiciones materiales que hacen posible el ejercicio de los derechos**.

Una lógica semejante se desarrolló en los **SUP-JDC-92/2022, SUP-JDC-951/2022 y SUP-JDC-529/2023**, en los cuales esta Sala reconoció, con distintos alcances, la necesidad de adoptar medidas positivas para generar condiciones materiales de ejercicio de los derechos de personas con discapacidad y de integrantes de la diversidad sexual. Estos asuntos muestran que el parámetro de igualdad y no discriminación puede generar deberes de actuación cuando existen barreras que mantienen o reproducen escenarios de exclusión.

Más recientemente, en el **SUP-REC-103/2026**, esta Sala trasladó esta lógica directamente al ámbito del acceso a la justicia. Al analizar las condiciones en las que una persona neurodivergente enfrentaba un procedimiento, se consideró necesario identificar las barreras concretas que le generaban una situación de desventaja procesal y adoptar los ajustes necesarios para superarlas. La relevancia de este precedente para el presente asunto consiste en reconocer que **las propias reglas, prácticas o estructuras institucionales de acceso a la justicia pueden**



constituirse en barreras cuando no permiten responder a las necesidades diferenciadas de quienes acuden a ellas.

Esta línea jurisprudencial permite extraer tres premisas aplicables al caso:

a) la igualdad sustantiva exige identificar las barreras que impiden o dificultan el ejercicio efectivo de los derechos; b) la existencia de esas barreras puede justificar medidas positivas dirigidas a removerlas; y c) la medida concreta no se encuentra necesariamente predeterminada constitucionalmente, sino que debe definirse atendiendo a la naturaleza de la barrera, el derecho comprometido y el contexto en el que habrá de operar.

2.5 La ampliación de la Defensoría constituye una medida de optimización y no la declaración de una nueva omisión legislativa

Las premisas anteriores permiten precisar el punto central de mi concurrencia.

No considero que exista una omisión legislativa del Congreso de Baja California por no haber establecido una defensoría pública especializada en materia electoral para todos los grupos de atención prioritaria. La obligación constitucional específica que permite declarar la omisión deriva, como señalé en el apartado anterior, del mandato de asistencia y defensa especializada reconocido a las personas indígenas.

Sin embargo, una vez que el Congreso local debe actuar para subsanar esa omisión, **la Constitución tampoco exige que limite su intervención al mínimo indispensable para hacerlo.**

En ejercicio de su libertad de configuración, el legislador puede advertir que la institución cuya creación resulta necesaria ofrece una oportunidad para construir un mecanismo más amplio de acceso a la justicia electoral. Los artículos 1.º y 17 proporcionan el parámetro constitucional para orientar esa decisión hacia la igualdad sustantiva, la no discriminación y la progresividad.

Así, el Congreso puede diseñar una Defensoría que, partiendo de la obligación específica de garantizar asistencia especializada a las personas indígenas, **extienda sus servicios a otros grupos de atención prioritaria cuando éstos enfrenten barreras que dificulten materialmente el ejercicio o defensa de sus derechos político-electorales.**

Esta extensión tampoco supone equiparar las necesidades de todos los colectivos. Por el contrario, un diseño institucional compatible con la igualdad sustantiva debe reconocer que **las barreras son diferenciadas y, por ello, las respuestas también deben serlo.**

Para una persona indígena, la eficacia de la defensa puede requerir intérpretes, traducción, conocimiento de sus sistemas normativos y comprensión de su contexto cultural. Para una persona con discapacidad, puede exigir condiciones de accesibilidad, formatos adecuados o ajustes razonables. Para una persona neurodivergente pueden resultar necesarias formas específicas de comunicación o comprensión. Otros colectivos pueden enfrentar barreras económicas, territoriales, culturales, comunicacionales o institucionales distintas.

Por ello, **la potencialización no consiste en extender mecánicamente a todos los colectivos las garantías específicas del artículo 2**, sino en aprovechar el diseño de una institución constitucionalmente necesaria para construir una infraestructura pública de acceso a la justicia con capacidad de responder.

Conclusión

Por estas razones, considero que deben mantenerse diferenciados los dos planos que concurren en este asunto.

El primero corresponde a la exigibilidad constitucional. Respecto de las personas indígenas existe un mandato específico de asistencia y defensa especializada que genera una competencia legislativa de ejercicio obligatorio y permite tener por actualizada la omisión legislativa.

El segundo corresponde al diseño institucional. Al subsanar esa omisión, el Congreso de Baja California conserva un margen de libertad de configuración para determinar la estructura, atribuciones y alcance de la Defensoría. Ese margen puede ejercerse conforme a los principios de igualdad sustantiva, no discriminación y progresividad, en relación con el derecho de acceso a la justicia.

Esta conclusión **no deriva de afirmar una omisión legislativa respecto de todos esos grupos**, sino de una lógica distinta: **la posibilidad de que el legislador potencialice una medida constitucionalmente necesaria y, mediante los principios constitucionales de igualdad sustantiva y**



progresividad, la convierta en un instrumento institucional capaz de reducir las asimetrías sociales, normativas e institucionales que condicionan el acceso efectivo a la justicia electoral.

Tema III. Vigilancia del cumplimiento de la sentencia

Como lo adelanté en líneas previas, **me aparto de lo determinado en el resolutivo CUARTO**, mediante el cual se vincula al Tribunal Electoral de Baja California para que dé seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en esta ejecutoria. Considero que la potestad jurisdiccional no se agota con la emisión de la sentencia, sino que comprende también la facultad de **vigilar y asegurar su debida ejecución**, por lo que, en principio, corresponde al órgano jurisdiccional que dictó la resolución verificar que sus determinaciones sean cumplidas en sus términos. Esta regla resulta especialmente relevante porque la etapa de ejecución puede exigir interpretar los alcances de lo decidido y determinar si la autoridad vinculada cumplió íntegramente la sentencia o, por el contrario, incurrió en un cumplimiento defectuoso, excesivo o insuficiente.

Por ello, estimo que **no corresponde trasladar al Tribunal local el seguimiento jurisdiccional de una ejecutoria dictada por esta Sala Superior**. Sólo el órgano que emitió la sentencia se encuentra en condiciones de determinar con plenitud el alcance de sus propias consideraciones y efectos y, en su caso, resolver las cuestiones incidentales que surjan durante su ejecución. Esto cobra particular importancia si el Congreso local realiza un cumplimiento defectuoso o en exceso, si existe controversia respecto de si las medidas legislativas adoptadas satisfacen lo ordenado o, incluso, si resulta necesario aclarar algún aspecto de la determinación. En esos supuestos, permitir que un órgano jurisdiccional distinto califique el cumplimiento implicaría atribuirle la posibilidad de **interpretar los alcances de una sentencia que no dictó**, con el riesgo de alterar sus efectos o generar criterios contradictorios sobre aquello que esta Sala Superior efectivamente ordenó.

Por las razones anteriores formulo el presente **voto concurrente y particular parcial**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, 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

SUP-JDC-458/2026

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.