



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL GUADALAJARA

**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL
ELECTORAL Y PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SG-JRC-26/2022 Y
SU ACUMULADO SG-JDC-
109/2022

ACTORES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTRO

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE
JUSTICIA ELECTORAL DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

TERCERO INTERESADO:
MOVIMIENTO CIUDADANO

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
OMAR DELGADO CHÁVEZ¹

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** LUIS RAÚL LÓPEZ
GARCÍA

Guadalajara, Jalisco, treinta de junio de dos mil veintidós.

VISTOS, para resolver los expedientes relativos a los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por Joel Abraham Blas Ramos, en representación del Partido Revolucionario Institucional², y Luis Alberto Juárez Fernández, ostentándose como representante común de las personas que presentaron solicitud de referéndum

¹ En acta de sesión privada de doce de marzo pasado, celebrada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras cuestiones, se designó provisionalmente a Omar Delgado Chávez, como **Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado**.

² En adelante PRI.

legislativo, a fin de impugnar del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California,³ la sentencia de treinta y uno de mayo de este año, dictada en los expedientes RI-15/2022 y acumulados, que confirmó el acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022 de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de esa entidad, que estimó improcedente la citada solicitud de referéndum legislativo.⁴

I. ANTECEDENTES.

De las manifestaciones vertidas en los escritos iniciales de demanda, las constancias remitidas y, en su caso, los hechos notorios para esta Sala Regional, se advierten los actos siguientes⁵:

a) Decreto número 36. El doce de noviembre de dos mil veintiuno se publicó, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto número 36 del Congreso del Estado, mediante el cual se aprobaron diversas reformas al Código Penal, Ley de Víctimas y Ley de Salud, todas del Estado de Baja California, relacionadas con la regulación “de la interrupción legal del embarazo”.

b) Solicitud de referéndum. El trece de enero, ciudadanas y ciudadanos del Estado de Baja California, representados por Luis Alberto Juárez Fernández —representante común—, presentaron solicitud de referéndum legislativo ante los órganos del Instituto local, misma que fue registrada con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

³ De ahora en lo que sigue Tribunal local o autoridad responsable.

⁴ En adelante Instituto local.

⁵ Los hechos corresponden al año dos mil veintidós, salvo mención en contrario.



c) Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022. En sesión de siete de abril, la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica emitió el citado Acuerdo, mismo que se aprobó por el Consejo General del Instituto local el día siguiente, en el que se determinó la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo, cuyo engrose fue notificado a los solicitantes y partidos políticos el trece de abril.

d) Medios de impugnación locales. Los días diecinueve y veinte de abril, el ciudadano Luis Alberto Juárez Fernández, en su calidad de representante común, el PRI y el Partido Acción Nacional, interpusieron recursos de inconformidad ante el Instituto local, en contra de la citada resolución.

e) Acto impugnado. El treinta y uno de mayo, el Tribunal local dictó la sentencia respectiva, confirmando el Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022 aprobado por el Consejo General del Instituto local, por el que se decretó la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo.

f) Presentación y turno. En contra de lo anterior, el siete y ocho de junio, el PRI y Luis Alberto Juárez Fernández, en su calidad de representante común, respectivamente, presentaron ante la Oficialía de Partes del Tribunal local las demanda de juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

g) Recepción, integración, registro y turno. Los días trece y dieciséis de junio, se recibieron ante esta Sala Regional los medios de impugnación, compareciendo como tercero interesado en el juicio de revisión constitucional electoral el partido Movimiento Ciudadano; y

por proveídos de la misma fecha de su recepción, la Magistrada Presidenta Interina ordenó la integración y registro de los expedientes con las claves SG-JDC-26/2022 y SG-JDC-109/2022, respectivamente, así como turnarlos a la Ponencia del Magistrado en Funciones Omar Delgado Chávez.

h) Trámite. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó los juicios, los admitió, proveyó sobre las pruebas, cerró la instrucción en los expedientes, ordenando la formulación del proyecto de resolución respectivo, y realizó la propuesta de acumulación.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con cabecera en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer y resolver los presentes juicios, toda vez que se tratan de dos medios de impugnación promovidos por los representantes de un partido político y un grupo de ciudadanas y ciudadanos, en contra de una sentencia dictada por el Tribunal local, que confirmó la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo, a fin de consultar a la ciudadanía si estaba a favor o contra del Decreto No. 36 del Congreso del Estado de Baja California, mediante el cual se aprobaron diversas reformas y adiciones a varias leyes de esa entidad, relacionadas con la regulación “de la interrupción legal del embarazo”; supuesto y territorio en que este ente colegiado tiene jurisdicción⁶, al

⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafos primero y segundo, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II, 164, 165, 166, fracción III, incisos b) y c), 173, párrafo primero y 176, párrafo primero, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, 3 párrafos 1 y 2, inciso c), 6, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [en adelante Ley de Medios]; los Acuerdos Generales 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



tener incidencia en el ámbito estatal respecto de actos derivados de una solicitud de referéndum como mecanismo de participación ciudadana⁷.

SEGUNDO. Acumulación. A juicio de esta Sala Regional, en términos de lo establecido en los artículos 31 de la Ley de Medios, así como 79 y 80 del Reglamento Interno de este Tribunal, resulta procedente acumular el juicio de la ciudadanía SG-JDC-109/2022, al juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-26/2022, por ser este el que se recibió primero en este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, dado que existe conexidad en la causa, coincidencia en el acto impugnado y en la autoridad responsable, por lo que se estima que la acumulación ordenada atiende al principio de economía procesal, así como a privilegiar la administración de justicia.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

TERCERO. Compareciente en el juicio de revisión constitucional electoral. En el citado asunto, compareció como parte tercera interesada, Salvador Miguel de Loera Guardado, quien se ostenta como

Federación, 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, visible en <https://www.te.gob.mx/media/files/ec743f97d2cfead6c8a2a77daf9f923a0.pdf>; y 8/2020 de la Sala Superior de este Tribunal, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación, visible en <https://www.te.gob.mx/media/files/821b08ea6a1a864ff0c4bd59be5c5fa60.pdf>; y los artículos primero y segundo del Acuerdo INE/CG329/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de dicho Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete (Cuarta Sección. Tomo DCCLXVIII, número 2).

⁷ Cuestión que la Sala Superior de este Tribunal, de forma similar, resolvió en los juicios SUP-JRC-110/2018 y SUP-JRC-111/2018, en el que determinó que el tema a dilucidar, al tener incidencia directa en el ámbito estatal, es de conocimiento de las Salas Regionales.

representante propietario del partido político Movimiento Ciudadano, acreditado ante el Consejo General del Instituto local.

En el escrito que se analiza, quien comparece manifiesta un derecho incompatible con la pretensión del PRI y cumple con los requisitos del artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.

Ello es así, toda vez que se hace constar el nombre y firma de quien acude en representación de Movimiento Ciudadano⁸ como tercero interesado y las razones del interés jurídico en que funda su pretensión, incompatible con la de la parte actora del juicio de revisión constitucional electoral, toda vez que su intención es que **subsista el sentido de la resolución aquí impugnada**, que confirmó la improcedencia de la solicitud de referéndum en estudio.

En ese sentido, conforme a la Ley de Medios, es claro que el partido tercero interesado tiene interés y legitimación para comparecer en el presente juicio, a efecto de que prevalezca el acto impugnado — **sentencia del Tribunal local**—, al considerar que tal determinación fue debidamente fundada y motivada.

De igual forma, el escrito de mérito fue presentado oportunamente, ya que se recibió ante la autoridad responsable dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁸ Personalidad que acredita con la copia certificada del Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022, en su numeral 20, de título “SESIÓN DE DICTAMINACIÓN DE LA COMISIÓN”. Visible a foja 000081 vuelta del Cuaderno Accesorio 1, entre otras que obran en autos.

Asimismo, a mayor abundamiento, de la página electrónica del Instituto Estatal Electoral de Baja California se advierte que, Salvador Miguel de Loera Guardado está acreditado como representante propietario del partido político Movimiento Ciudadano. Consultable en la fecha en que se actúa en la página electrónica siguiente: <https://ieebc.mx/representantes-acreditados/>



Lo anterior, puesto que la publicitación de las demandas se realizó de las quince horas con diez minutos del siete de junio y se retiró de los estrados a la misma hora del día diez siguiente.

Por tanto, si el escrito fue presentado a las trece horas con veinte minutos del citado diez de junio, según se advierte del acuse de recepción respectivo, es inconcuso que su promoción está en tiempo.

CUARTO. Causal de improcedencia. El partido Movimiento Ciudadano hace valer como causa de improcedencia de la demanda del PRI, la contemplada por el artículo 10, numeral 1, incisos b) y c), de la Ley de Medios, consistente en que se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afectan el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por estos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley; así como que el promovente carezca de legitimación en los términos de referida ley.

Además, que considera frívolo el medio de impugnación intentado y que no existe materia que juzgar para emitir una resolución de fondo.

Al respecto, esta Sala Regional estima que las causales de improcedencia hechas valer resultan **ineficaces**, ya que el compareciente se limita a citar y transcribir la normativa atinente, así como realiza de forma vaga y genérica apreciaciones dogmáticas y carentes de sustento.

Es decir, no da razonamientos lógico-jurídicos por los cuales establezca y acredite que el PRI carece de interés jurídico; por qué el acto controvertido se consumó de un modo irreparable o se consintió expresamente; o por qué carece de legitimación con base en la Ley de Medios o por qué resulta frívolo.

Siendo que, de autos se advierte que el PRI instó ante el Tribunal local un recurso de inconformidad a través de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto local —autoridad primigeniamente responsable—⁹ y que la calidad ostentada por Joel Abraham Blas Ramos fue reconocida por el Tribunal local, quien es actualmente parte actora en el juicio de revisión constitucional electoral **por no haber obtenido sentencia favorable**. Es decir, formalmente se demuestra la legitimación e interés jurídico del PRI conforme al artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

Asimismo, tampoco se advierte una frivolidad evidente del medio de impugnación por lo que en todo caso será en el estudio de fondo en el que se dé respuesta a los agravios hechos valer por el partido actor.

De lo anterior es que las causales de improcedencia hechas valer no puedan prosperar.

QUINTO. Requisitos de procedencia. Se encuentran satisfechas las exigencias contempladas por los artículos previstos en los artículos 7, 8, 9 párrafo 1, 13, párrafo 1, 79, 80, párrafo 1, 86 y 88, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

- **Requisitos comunes:**

⁹ Conforme al artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.



a) Forma. El requisito se cumple, puesto que las demandas se presentaron por escrito y en ellas consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se expresan los hechos y agravios que se estimaron pertinentes y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Los escritos iniciales fueron presentados en forma oportuna, ya que la resolución impugnada fue emitida el treinta y uno de mayo y notificada a la parte actora el dos de junio,¹⁰ mientras que las demandas fueron presentadas el siete y ocho de junio siguientes, por lo que resulta evidente que se encuentran dentro del plazo de cuatro días hábiles al no estar vinculado el presente asunto a un proceso electoral local, debiéndose descontar los días cuatro y cinco de junio por tratarse de sábado y domingo.

c) Legitimación e interés jurídico. Se cumple con estos requisitos, toda vez que, en adición a lo expuesto en el considerando anterior, en el presente caso, quienes promueven lo hacen como representante del PRI acreditado ante el Consejo General del Instituto local y como representante común de un grupo de ciudadanas y ciudadanos, calidades que son reconocidas por el Tribunal local al rendir sus informes circunstanciados, y lo hacen en contra de una sentencia emitida por la responsable que no fue favorable a sus intereses, por lo que estiman vulnerados sus derechos.

d) Definitividad y firmeza. Se colman estos, toda vez que la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Electoral, ambas del Estado de Baja

¹⁰ Visible a fojas 152 y 153 del Cuaderno Accesorio 1.

California, no contemplan algún otro juicio o recurso que deba agotarse previamente por el accionante.

- **Requisitos especiales del juicio de revisión constitucional electoral:**

a) Violación a un precepto constitucional. En relación con este requisito especial de procedencia establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios debe tenerse por satisfecho; ya que no se trata de un análisis propiamente de los agravios, lo que supondría entrar al fondo de la cuestión planteada, de ahí que las consideraciones del actor relativas a la vulneración de la Constitución local y reglamentaria basten para colmar este punto.

Tiene aplicación al caso concreto, la de jurisprudencia de la Sala Superior 2/97, de rubro; ***“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACION DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PARRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”***.¹¹

b) Determinancia. Se cumple con el requisito, toda vez que, de resultar fundada la pretensión del partido actor, traería como consecuencia que se continuara con el proceso y trámite relativo a la solicitud de plebiscito planteada ante el Instituto local, circunstancias que incidiría significativamente en el citado medio de democracia directa, en el Estado de Baja California.¹²

¹¹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, páginas 25 y 26.

¹² Similar criterio se adoptó en el expediente SG-JRC-25/2019.



c) Reparabilidad material y jurídica. En la especie se satisface el requisito, toda vez que, por el momento, el Consejo General del Instituto local determinó improcedente la solicitud de referéndum legislativo, por lo que no existe urgencia en la tramitación o resolución del presente juicio de revisión constitucional electoral, además que, este caso, no se trata de un asunto que involucre a personas para ocupar un cargo de elección popular.¹³

En estas condiciones, al haberse cumplido los requisitos de procedibilidad de los juicios de revisión constitucional electoral y de la ciudadanía, y en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los motivos de impugnación expuestos por el actor.

SEXTO. Síntesis de agravios y método de estudio.

- **Agravios del PRI.**

1. Violación al principio de exhaustividad. Señaló, que la responsable optó por una fundamentación no vigente en el Estado de Baja California, para llegar a la determinación de improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo, toda vez que las reformas legislativas del mes de octubre de dos mil veintiuno legalizaron la interrupción del embarazo en contradicción directa con el artículo 7 de la Constitución local, situación que fue omitida en el punto de acuerdo primigeniamente controvertido.

¹³ Resulta orientadora la jurisprudencia 51/2002, de rubro: “**REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE**”. Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 68.

En ese sentido, señala que existe una antinomia legislativa respecto a la libertad configurativa del Congreso local en esa entidad, lo que fue totalmente ignorada en el punto de acuerdo y en la sentencia combatida.

En tal virtud, considera que existió un exceso en la aplicación de la ley, pues el Consejo General interpretó jurisprudencia y tratados internacionales, pero no aplicó la legislación del Estado ante la contradicción entre la legislación secundaria y la Constitución local, por lo que había elementos suficientes para no decretar la improcedencia del referéndum legislativo.

Asimismo, indica que el Consejo General del Instituto local no debió interpretar normas sino solo aplicar la legislación del Estado, ya que ello solo corresponde al Tribunal Electoral, así como que, aplicó jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ que no le resultaba obligatoria.

De igual modo, menciona que, la sentencia impugnada no reconoce la libertad de configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California, al señalar que la legislación es anacrónica, dando a entender que no debe ser aplicada, cuando en realidad se trata de una ley vigente en la entidad.

Ello, pese a que los partidos políticos en las reuniones de trabajo, sesiones de la comisión y el Consejo General se solicitó mayor fundamentación.

¹⁴ En adelante SCJN.



2. Indebida aplicación supletoria de la legislación federal. La sentencia combatida ratifica el punto de acuerdo del Instituto local donde se valida la aplicación supletoria de una legislación federal para un instrumento de participación ciudadana local, respecto a una causal de improcedencia la cual no tenía aplicación en la entidad.

Además, que la Ley Estatal de Participación del Estado de Baja California sí menciona de manera expresa los instrumentos legales que deben aplicar de forma supletoria en caso de no encontrarse la causal o el punto a aplicar, sin que en ninguno se mencione a la Ley Federal.

Manifestaciones que son congruentes con el voto razonado de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, así como que la sentencia no fundamenta la confirmación del acto impugnado.

- **Agravios del representante común.**

1. Restricción al derecho humano de participación política. El Tribunal local validó que se aplicara de forma supletoria a la solicitud de referéndum una causal de improcedencia prevista exclusivamente para la Ley Federal de Consulta Popular, por analogía.

Lo cual, para los promoventes resultó en una restricción injustificada del derecho humano de participación política, siendo que la improcedencia del ejercicio de derechos humanos debe ser siempre previstas en la ley de forma previa, de modo manifiesto e indudable.

En ese orden de ideas, hace patente una interpretación a favor de la consulta, similar a otros principios de aplicación en materia de derechos humanos, en donde en caso de duda o ante múltiples

interpretaciones admisibles, se debe preferir aquella que permita en mayor medida que se lleven a cabo los mecanismos de democracia participativa y directa previstos en las normas.

Así, no es admisible por mayoría de razón o por analogía llegar a interpretaciones que limitan a una figura para aplicarla respecto a otra.

El recurrente señala que, si bien es cierto que la consulta popular, el plebiscito y referéndum son figuras que tienen similitudes, no son la misma y la regulación de la consulta popular enmarcada en el artículo 35 de la Constitución Federal o de la Ley de Consulta no es directamente aplicable al referéndum regulado en Baja California.

Agrega, es evidente que, aunque ambos sean reflejo del mismo derecho humano de participación ciudadana, la consulta popular y el referéndum son figuras jurídicas distintas, sobre las cuales no es admisible aplicar por analogía o mera similitud sus reglas y mucho menos sus limitaciones, precisamente porque al ser vertientes de aplicación de derechos humanos, la interpretación que se debe dar es extensiva en su procedencia y restrictiva en sus limitaciones.

Refiere que la tendencia de la SCJN es la de considerar una aplicación estricta de las causas de improcedencia, para que su actualización no represente en forma alguna una indebida restricción a su derecho humano, así la hipótesis de improcedencia debe estar expresa en el texto legal, encontrándose proscrito hacerlas derivar de un ejercicio de interpretación, analogía o mayoría de razón.

En el caso, refiere que, la improcedencia del referéndum puede derivar exclusivamente de la interpretación sistemática de los artículos 28 y 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.



Así, el Tribunal local estableció como válida la causal de improcedencia invocada por el Instituto local, prevista en la fracción VI del artículo 28 de esa legislación, pretendiendo dotar a tal fracción el fundamento de supletoriedad en la aplicación de la Ley Federal de Consulta Popular, siendo que existe criterio definido de la SCJN en la aplicación de normas supletorias, las cuales en su concepto no se surten en la especie.

2. Excesiva intromisión en el análisis de fondo. Señala que el instituto local llevó el análisis del acuerdo impugnado a materias ajenas a la electoral como el derecho a la salud, proyecto de vida, libre desarrollo de la personalidad propios de un Tribunal Constitucional, llegando al extremo de analizar si la interrupción del embarazo era un derecho humano, cuestión que ningún tribunal nacional o internacional ha dilucidado y que fue validado por el Tribunal local.

Lo que, resultó en un indebido análisis, motivación y fundamentación, pues solo consistía en que los entes del Instituto local analizaran la materia de la solicitud de referéndum planteada conforme a la Ley de Participación del Estado de Baja California.

3. Omisión legislativa y derogación tácita de la norma. El Tribunal local estableció que, existía una omisión legislativa en cuanto a reformar las materias en la que no era admisible el referéndum, colmando, a su parecer, la laguna legal existente.

No obstante, la SCJN se ha pronunciado sobre omisiones legislativas y la labor de los tribunales ante estas, sin que en un texto se mandate específicamente reformar las materias en las cuales resulta

improcedente el referéndum en los estados, lo que constituyó una franca invasión del Tribunal local, al ampliar las causas de improcedencia de un mecanismo del derecho humano de participación en materia política, contrario a lo que estableció el legislador.

4. Incongruencia interna y exceso de competencia. Existe incongruencia en el fallo, por cuanto a si se realizó un control convencional, así como que llegó al extremo de concluir que la decisión de interrumpir la gestación es un derecho humano, afirmación que ningún tribunal ha tenido la temeridad de hacer, ello aunado que se declara incompetente para analizar o interpretar el artículo 7 de la Constitución local respecto al derecho a la vida.

Así también, estima que resultó en un exceso competencial que el Tribunal local se pronunciara sobre cualquier otra temática no electoral, pues la *litis* se debió centrar en la solicitud del referéndum sobre si se actualizaba o no una causal de improcedencia.

5. Violación al principio de legalidad. Que de la lectura de los artículos 28 y 47 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, no se observa ninguna limitante relacionada con que la materia de consulta esté vinculada con derechos humanos ni una otra que la responsable mencione en el acto reclamado.

Lo cual, resulta violatorio a los principios de seguridad jurídica, certeza y legalidad, por el hecho de que la autoridad, por mera interpretación analógica o arbitrio, invente una causal para el desechamiento de un mecanismo de participación ciudadana como el referéndum.



Toda vez que, el principio de legalidad y seguridad jurídica permitió a la ciudadanía suscriptora prever que en el caso no se actualizaba alguna causa de improcedencia y dar su apoyo al referéndum

6. Interpretar en forma que favorezca el ejercicio del derecho de participación ciudadana. Que la aplicación de una causa de improcedencia contemplada para las consultas populares en materia federal al referéndum en el Estado de Baja California, materializó diversas violaciones al derecho humano de participación ciudadana y la invasión competencial de la entidad, toda vez que la regulación del referéndum corresponde a las entidades federativas, toda vez que la Constitución Federal no sigue una reserva competencial a favor de la federación sobre este tópico.

De igual forma, indica que, si de alguna forma es admisible que la causal de improcedencia configurada como figura “A” pueda ser aplicable a otra figura “B”, aun cuando se trate de figuras y mecanismos distintos, entonces no se debe perder de vista el mecanismo empleado por la SCJN al resolver la revisión de constitucionalidad de consulta 1/2020.

Por lo que, el recurrente puntualiza que la materia del referéndum consiste en que la ciudadanía se pronuncie si está a favor o en contra de las reformas realizadas por el poder legislativo a los artículos 132, 133, 134, 135 y 136 del Código Penal para el Estado de Baja California; 30 y 33 de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California; artículo 26; la adición de una sección XV al Capítulo Cuarto, denominado “*De la interrupción legal del embarazo*”; así como la adición de los numerales 50 Nonies y 50 Decies, todos de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California.

En tal contexto, el recurrente argumenta que, es menester dilucidar si la realización del referéndum implica la restricción de alguno de los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal, y que, al respecto, no se sigue la consagración del “*derecho humano a la interrupción del embarazo*”, por lo que admitir su existencia implica forzar la actualización de la causal de improcedencia, aunado a que la realización del referéndum no implica acotar o limitar el derecho a la salud, libre desarrollo, o derecho a decidir el plan de vida de forma alguna, simplemente implica una aprobación o eventual desaprobación, dando lugar en el segundo de los escenarios a que proceda la elaboración de un nuevo texto legal.

- **Método de estudio.**

Los motivos de reproche serán analizados en forma conjunta, iniciando con los del PRI y de forma posterior los realizados por el representante común, sin que con ello se cause una lesión en perjuicio del impugnante, de conformidad con la Jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, de rubro “***AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN***”.¹⁵

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

- **Agravios relativos a la violación del principio de exhaustividad e indebida aplicación supletoria de la legislación federal realizados por el PRI.**

¹⁵ Visible en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, y consultable en la página de internet <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



Respecto a los citados agravios esgrimidos por el PRI, esta Sala Regional estima que resultan **ineficaces**, para revocar o modificar la sentencia impugnada por las razones siguientes.

De la lectura de sus motivos de inconformidad, esta Sala Regional desprende que son una reiteración de los expuestos ante el Tribunal local, como se ilustra enseguida:

| Recurso de Inconformidad RI-16/2022 | Juicio de Revisión Constitucional Electoral SG-JRC-26/2022 |
|--|--|
| <p>PRIMERO. Violación al Principio de Exhaustividad</p> <p>Los partidos políticos, como entidades de interés público, tenemos la garantía legal de oponernos a aquellas actuaciones que consideramos se actuaron fuera de la norma, y es aquí donde no compartimos el punto de acuerdo, ya que no se encuentra fundamento alguno del caso concreto a nuestra legislación.</p> <p>La responsable, opta por situar una fundamentación no Vigente en el Estado de Baja California, así como no proporcionar elementos legislativos de aplicación, para llegar a la determinación de IMPROCEDENCIA de la solicitud de Referéndum Legislativo.</p> <p>Para ilustrar esta determinación, ponemos a consideración la reforma del congreso del estado de Baja California, en donde el pasado mes de Octubre del 2021, se reforman diversas disposiciones secundarias para efectos de legalizar la interrupción del embarazo, pero en contradicción directa del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California.</p> <p>En este sentido, no encontramos con una ANTINOMIA legislativa, esto en la libertad de la libre configuración legislativa que tiene el poder Legislativo del Estado de Baja California, esta situación excepcional que vive nuestro estado, fue totalmente ignorada en el punto de acuerdo combatido.</p> <p>Esta situación a pesar de las múltiples intenciones de los representantes de los partidos políticos que desde las reuniones de trabajo, sesión de comisión e inclusive en la sesión del Consejo General, se solicitó mayor fundamentación al punto de acuerdo. Situación que no fue atendida.</p> | <p>PRIMERO. Violación al Principio de Exhaustividad</p> <p>Los partidos políticos, como entidades de interés público, tenemos la garantía legal de oponernos a aquellas actuaciones que consideramos se actuaron fuera de la norma, y es aquí donde no compartimos el punto de acuerdo, ya que no se encuentra fundamento alguno del caso concreto a nuestra legislación.</p> <p>La responsable, opta por situar una fundamentación no Vigente en el Estado de Baja California, así como no proporcionar elementos legislativos de aplicación, para llegar a la determinación de IMPROCEDENCIA de la solicitud de Referéndum Legislativo.</p> <p>Para ilustrar esta determinación, ponemos a consideración la reforma del congreso del estado de Baja California, en donde el pasado mes de Octubre del 2021, se reforman diversas disposiciones secundarias para efectos de legalizar la interrupción del embarazo, pero en contradicción directa del artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California.</p> <p>En este sentido, no encontramos con una ANTINOMIA legislativa, esto en la libertad de la libre configuración legislativa que tiene el poder Legislativo del Estado de Baja California, esta situación excepcional que vive nuestro estado, fue totalmente ignorada en el punto de acuerdo y a su vez sentencia combatido.</p> <p>Esta situación a pesar de las múltiples intenciones de los representantes de los partidos políticos que desde las reuniones de trabajo, sesión de comisión e inclusive en la sesión del Consejo General, se solicitó mayor fundamentación al punto de acuerdo. Situación que no fue atendida.</p> |



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial
SALA REGIONAL

| Recurso de Inconformidad RI-16/2022 | Juicio de Revisión Constitucional Electoral SG-JRC-26/2022 |
|---|--|
| <p>Nos encontramos ante un EXCESO de aplicación de la ley, derivado a que el Consejo General, INTERPRETO jurisprudencia, tratados internacionales, pero NO aplicó la legislación en el estado, que ante tal contradicción entre la legislación secundaria y la norma máxima de nuestro estado que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, da los elementos suficientes para decretar la improcedencia sobre el referéndum legislativo , y por sobre todo fomentar la participación ciudadana.</p> <p>Al ser el Consejo General del instituto Estatal Electoral, un órgano administrativo, mas no jurisdiccional, no deben interpretar las normas, deben aplicar la legislación del estado de Baja California, la facultad de interpretación, le corresponde a este Tribunal Electoral, pero de manera indebida, los Consejeros hicieron interpretaciones y aplicación que extra limita las facultades que la ley les faculta.</p> <p>Aplican de manera indebida sentencias de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Sesión, esto conforme lo dispuesto en el artículo 217, de la Ley de Amparo, la obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN se circunscribe a las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas; de lo que se infiere que no resulta obligatoria su aplicación para las autoridades de otra índole.</p> <p>El constituyente local en el artículo 7 vigente de la Constitución local expresamente garantiza el derecho humano a la vida desde la concepción, el cual debe ser respetado por todas las autoridades del Estado, también estipula que los derechos humanos no podrán ser restringidos ni suspendidos, por lo que de declarar improcedente el referéndum por la causal invocada, argumentando que las reformas aprobadas restringen el derecho humano a decidir con base en la mencionada jurisprudencia, se contravendría directamente la ley suprema del Estado, la cual toda autoridad está obligada a respetar y garantizar, así como el principio de legalidad. Insistimos esta situación fue totalmente omitida en el punto de acuerdo de referencia.</p> | <p>Nos encontramos ante un EXCESO de aplicación de la ley, derivado a que el Consejo General, INTERPRETO jurisprudencia, tratados internacionales, pero NO aplicó la legislación en el estado, que ante tal contradicción entre la legislación secundaria y la norma máxima de nuestro estado que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, da los elementos suficientes para decretar la improcedencia sobre el referéndum legislativo , y por sobre todo fomentar la participación ciudadana.</p> <p>Al ser el Consejo General del instituto Estatal Electoral, un órgano administrativo, mas no jurisdiccional, no deben interpretar las normas, deben aplicar la legislación del estado de Baja California, la facultad de interpretación, le corresponde a este Tribunal Electoral, pero de manera indebida, los Consejeros hicieron interpretaciones y aplicación que extra limita las facultades que la ley les faculta.</p> <p>Aplican de manera indebida sentencias de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Sesión, esto conforme lo dispuesto en el artículo 217, de la Ley de Amparo, la obligatoriedad de la jurisprudencia de la SCJN se circunscribe a las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas; de lo que se infiere que no resulta obligatoria su aplicación para las autoridades de otra índole.</p> <p>El constituyente local en el artículo 7 vigente de la Constitución local expresamente garantiza el derecho humano a la vida desde la concepción, el cual debe ser respetado por todas las autoridades del Estado, también estipula que los derechos humanos no podrán ser restringidos ni suspendidos, por lo que de declarar improcedente el referéndum por la causal invocada, argumentando que las reformas aprobadas restringen el derecho humano a decidir con base en la mencionada jurisprudencia, se contravendría directamente la ley suprema del Estado, la cual toda autoridad está obligada a respetar y garantizar, así como el principio de legalidad. Insistimos esta situación fue totalmente omitida en el punto de acuerdo de referencia.</p> <p>De la misma manera, la sentencia combatida, no aplica la libre configuración legislativa del Congreso del Estado de Baja California, al señalar en foja 30 y 31 que la legislación estatal es anacrónica, dando a entender que no debiera ser aplicada, cuando es una ley con vigencia en el estado.</p> |

| Recurso de Inconformidad RI-16/2022 | Juicio de Revisión Constitucional Electoral SG-JRC-26/2022 |
|-------------------------------------|---|
| | Estas manifestaciones fueron comentadas en los procesos de discusión del proyecto en referencia, donde se pidió una mayor fundamentación del proyecto en su momento se nos remitió como miembros del Consejo General, asimismo en la Sesión de Pleno, donde se discutió el punto, en este caso, los consejeros electorales, no hicieron comentario alguno para rebatir los puntos que se mencionan. |

En efecto, si bien es cierto el PRI realiza algunos matices respecto a los agravios hechos valer ante esta Sala, también lo es, como se observa en la tabla anterior, se tratan de los mismos argumentos esgrimidos ante la responsable.

En ese orden de ideas, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral, que, existe la carga procesal mínima del impugnante de exponer los motivos fundados que tiene para no compartir la determinación de la autoridad responsable, con lo que se establece la materia de la decisión entre el fallo combatido, por una parte, y la sentencia impugnada por el otro, que en el caso concreto son las consideraciones del Tribunal local realizadas en el fallo controvertido,¹⁶ de ahí que sus argumentos no puedan prosperar.

Por otro lado, deviene también **ineficaz** los motivos de inconformidad relativos a la libertad configurativa derivada del supuesto “*anacronismo de la ley local*”, así como a la indebida aplicación supletoria de la legislación federal, para un instrumento de participación ciudadana local, a efecto de establecer una causal de improcedencia en la solicitud de referéndum en estudio, y que fue comentado ante la responsable primigenia —identificado en negrita en

¹⁶ Al caso, resulta orientadora la tesis XXVI/97, de rubro: “**AGRAVIOS EN RECONSIDERACIÓN. SON INOPERANTES SI REPRODUCEN LOS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD**”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, página 34.



el cuadro inserto anteriormente—, ya que, en el caso del PRI, se tratan de argumentos novedosos que no hizo valer ante el Tribunal local en su demanda primigenia.

Cierto, los agravios novedosos son aquellos que se refieren a situaciones de hecho o de derecho que no se hicieron valer ante la autoridad responsable y que constituyen razones distintas a las originalmente señaladas en la demanda primigenia, sin que exista la posibilidad de introducir cuestiones ajenas a la litis planteada en la instancia de la que emana el acto o resolución reclamado.¹⁷

En ese sentido, si la parte actora en una primera instancia solo se limitó a reprochar la supuesta falta de exhaustividad, antes analizada, es claro que su argumento en estudio no puede prosperar.

Sin que sea óbice el hecho de refiera que se mencionó en la discusión ante el organismo administrativo electoral, o que otros actores en los asuntos que fueron motivo del fallo impugnado sí hayan hecho valer esa cuestión, toda vez que, por una parte, la acumulación de autos o expedientes solo trae como consecuencia que la autoridad responsable los resuelva en una misma sentencia, sin que ello pueda configurar la adquisición procesal de las pretensiones en favor de las partes de uno u otro expediente, porque cada juicio es independiente y debe resolverse de acuerdo con la *litis* derivada de los planteamientos de los respectivos actores¹⁸ y, por otro lado, en todo caso estuvo en aptitud de

¹⁷ Resulta orientadora la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 2/2013 (10a.), de registro digital número 2002704, de rubro: “AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL”. Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Común, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, página 6. Visible en la liga electrónica <<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002704>>.

¹⁸ Resulta aplicable la Jurisprudencia 2/2004, de rubro: “ACUMULACIÓN. NO CONFIGURA LA ADQUISICIÓN PROCESAL DE LAS PRETENSIONES”. Consultable en Jurisprudencia

invocarlos desde la demanda inicial ante el Tribunal local, al reconocer expresamente que hicieron valer diversas manifestaciones ante la autoridad primigeniamente responsable y no se comentó al respecto sobre ello.

Es decir, desde el Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022, se sostuvo que resultaba aplicable la Ley de Participación local¹⁹, que si bien se buscaba adecuarla a los mandatos constitucionales de la reforma de dos mil once —derechos humanos—²⁰, se adicionaron ciertas figuras pero sin ajustar el contenido a otros instrumentos de participación ciudadana previstos en la normatividad de la materia, citando dos numerales como ejemplo, de ello sin que, en su momento, el PRI hubiera hecho valer argumentos ante el Tribunal local para controvertir tales cuestiones, y es hasta esta instancia federal, que derivado de los agravios hechos valer por otros actores en los recursos locales, que ahora plantea ello como motivo de inconformidad, de ahí que no pueda ser atendido ante esta Sala Regional, máxime que, como se mencionó en el párrafo anterior, indicó que se hicieron manifestaciones al respecto²¹ sin que hubiere sido objeto de mayor mención por la autoridad primigeniamente responsable.

Sin embargo, cabe resaltar que el representante común hizo valer como motivos de inconformidad la supuesta indebida aplicación supletoria de una legislación federal para un instrumento de participación ciudadana local, respecto a una causal de improcedencia la cual no tenía aplicación en la entidad. En tal virtud, si bien es cierto que tales planteamientos no pueden ser materia de estudio en cuanto a los

y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 20 y 21.

¹⁹ Considerando III, párrafo 1, del acuerdo primigeniamente impugnado.

²⁰ Considerando IV, párrafo 26, del acuerdo primigeniamente impugnado.

²¹ Antecedentes, párrafo 18, del acuerdo primigeniamente impugnado.



agravios expuestos por el PRI, también lo es que sí lo serán respecto a los esgrimidos por el citado representante común como se considera en líneas siguientes.

- **Agravios del representante común relativos a la aplicación de la causal improcedencia de la solicitud de referéndum en el Acuerdo impugnado.**

Esta Sala Regional estima que, resultan **ineficaces**, los argumentos del enjuiciante, para revocar o modificar la sentencia impugnada por las razones siguientes.

A. Marco normativo y jurisprudencial.

El artículo 1º de la Constitución Federal, establece, entre otras cosas, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Ley Suprema 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 la propia Constitución establece.

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

Así también, que 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 debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 35, fracción VII, 3o, de la Constitución Federal, indica que no podrán ser objeto de consulta popular sobre temas de trascendencia nacional o regional, entre otros casos, la restricción de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte ni las garantías para su protección.

El artículo 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), prevé el compromiso de los Estados Parte a respetar los derechos y libertades reconocidos en la convención y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, en tanto el artículo 2o., párrafo primero, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que indica que, toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la citada Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Por su parte, el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, entre otras cuestiones, establece que, la entidad acata plenamente y asegura a todos sus habitantes los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, y los demás derechos que reconoce la Constitución local, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las



condiciones que establece la Constitución Federal.

También refiere, que, la norma fundamental estatal tutela el derecho a la vida, desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida.

De igual modo, que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Así también, 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 y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes.

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN ha sustentado el principio de improcedencia constitucional en el cual, dentro de la técnica del amparo, resulta válido antes de examinar el fondo de un asunto, se anticipe el efecto de la eventual concesión de la protección constitucional, apoyándose en la regla genérica de improcedencia que, en relación con otras normas de ese mismo ordenamiento o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ofrece un enlace con una variedad de causas de improcedencia que impiden el

dictado de sentencias estimatorias cuyo cumplimiento fuera inaccesible a través de un ejercicio de previsibilidad.²²

De esta manera, al realizar un análisis del supuesto de la Ley de Amparo,²³ sobre la causal de improcedencia derivada de cualquier otra ley, se interpretó que puede surgir de la propia legislación o de alguna disposición constitucional,²⁴ sin que exista una imprecisión en torno a los motivos que pueden originar la improcedencia de un juicio.²⁵

Así, existen limitaciones expresas o implícitas derivadas del propio marco constitucional.²⁶

En ese sentido, resultan relevantes los artículos 24, fracción II; 25 fracción I, inciso b); 42 y 43 de La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California,²⁷ que señalan, que, el referéndum es el proceso mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, entre otras cosas, a la creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado.

²² Criterio 2a./J. 35/2012 (10a.). **“IMPROCEDENCIA. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LOS EFECTOS DE UNA EVENTUAL SENTENCIA PROTECTORA PROVOCARÍAN LA TRANSGRESIÓN DE SUS NORMAS O PRINCIPIOS RECTORES”**. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1059. Registro digital: 2000583.

²³ Conforme a la Ley de Amparo vigente en el año 2012: “73.- El juicio de amparo es improcedente: (...) XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley”.

²⁴ Amparo en revisión 588/2012, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁵ Criterio 2a./J. 175/2013 (10a.). **“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013”**. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, página 1344. Registro digital 2005313.

²⁶ Confróntese: López Ramos, Neófito. Improcedencia constitucional expresa e implícita en el juicio de amparo. Consulta realizada en la dirección electrónica de Internet: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4317/22.pdf>.

²⁷ En adelante Ley de Participación local.



Este mecanismo, atendiendo a su materia podrá clasificarse, entre otros, como **referéndum legislativo**, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado.

Asimismo, que, el referéndum legislativo solo podrá ser rechazado o aprobado por la mayoría de los votos de los electores, siempre y cuando hayan participado en el proceso cuando menos el diez por ciento de los ciudadanos de los que votaron de acuerdo con el Listado Nominal utilizado para la elección de diputados inmediata anterior, **cuyos resultados tendrán carácter vinculatorio**.

En ese sentido, esta Sala Regional observa que el referéndum legislativo está dirigido principalmente a aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado y que, en su caso, los resultados de ese mecanismo de participación ciudadana pueden dar lugar a un nuevo proceso legislativo que puede modificar o eliminar el texto legal sometido a referéndum.

Cabe destacar que, doctrinariamente se ha entendido que aquellas normas versadas sobre derechos humanos no pueden ser sometidas a referéndum, si ese mecanismo democrático de participación ciudadana tiene como resultado, el detrimento del nivel de protección previamente alcanzado del derecho en cuestión, contraviniendo así el principio de progresividad.²⁸

²⁸ Carballo Madrigal, Arturo: “¿Derechos Humanos sometidos a referéndum? Superando la regla de las mayorías desde la progresividad de los derechos humanos”, Revista Derecho Electoral. Consultable en la página electrónica siguiente: chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclclefindmkaj/https://www.tse.go.cr/revista/art/21/carballo_madrigo.pdf

En mismo tenor, se ha pronunciado la SCJN en la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, a efecto de consultar al pueblo de México si estaba de acuerdo o no en que las autoridades competentes —Fiscalía General de la República y fiscalías de los estados, Poder Judicial de la Federación y poderes judiciales de los estados, las policías y cualquiera otra que tenga atribuciones— investigaran y, de resultar fundada alguna causa, sancionar penalmente a diversos expresidentes de México.

Lo anterior, entre otras cosas, dado que, la consulta popular no podía tener por objeto —expreso ni implícito— temas que involucraran la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, así como a las garantías para su protección —párrafo 46—.

B. Caso concreto.

La pretensión de la parte actora es revocar la sentencia impugnada y en vía de consecuencia, el acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022 de la de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, aprobado por el Consejo General, ambos del Instituto local, que declaró improcedente la solicitud de referéndum del Decreto 36 por actualizarse la causal del artículo 47, fracción II, en concatenación al 28, fracción VI, ambas de la Ley de Participación local, que estipulan que no serán objeto de referéndum las normas que determine la Constitución local y demás leyes; aplicando en este sentido las disposiciones del artículo 11, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular, que dispone que no podrán ser objeto de consulta la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.



Sin embargo, aun en el caso hipotético de que le asistiera la razón a la parte actora sobre la indebida aplicación de una Ley Federal, lo cierto es que sí resulta aplicable la improcedencia constitucional para el proceso de participación ciudadana, contenido en las razones expuestas por la responsable.²⁹

En efecto, siguiendo los razonamientos de la Segunda Sala de la SCJN, cuando se hace referencia a las demás leyes y a la constitución local, ello involucra un análisis armónico de la Constitución General de la República y de la propia legislación local, por lo que resulta insuficiente constreñirse únicamente a un ámbito estatal, precisamente ante la propia remisión de la Constitución del Estado de Baja California a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, existe una restricción expresa en ambas constituciones sobre la minusvalía de los derechos humanos en detrimento de los habitantes de la República Mexicana y del Estado de Baja California, por lo cual constituye una improcedencia constitucional para la implementación de un mecanismo de participación ciudadana que tenga dicho efecto.

En ese sentido, ello involucraba un análisis preliminar si, con motivo y materia del proceso de referéndum, se podría violentar el marco constitucional nacional y local.

Por ello, el análisis de si existía una posible contravención en materia de los derechos humanos con motivo del mecanismo de participación ciudadana, emanaba de la propia improcedencia e impedimento para

²⁹ Criterio “**CONCEPTOS DE VIOLACION FUNDADOS, PERO INOPERANTES**”. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 187-192, Cuarta Parte, página 81. Registro digital: 803194.

efectuarse, al remitir expresamente a cualquier disposición de la constitución estatal o de las leyes.

Tal como lo señala el Instituto local en el Acuerdo impugnado y, en su momento, la responsable en el fallo controvertido, el Decreto número 36 del Congreso del Estado de Baja California, involucra el reconocimiento de diversos derechos humanos, principalmente, en favor de las mujeres bajacalifornianas, grupo considerado históricamente vulnerable.

Cierto, la SCJN³⁰ ha establecido el criterio de que la autonomía reproductiva se relaciona con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, a la salud, al derecho a estar libre de injerencias arbitrarias en la vida privada y el derecho a la integridad personal, pues la vigencia de estos garantiza la realización de un proyecto autónomo de vida.

Así, las decisiones sobre la propia salud, como terminar un embarazo, no pueden ser interferidas arbitrariamente y, además, debe existir toda la infraestructura para poder llevarla a cabo.

De igual modo, que la posibilidad de acudir al aborto —u otros servicios de salud reproductiva— es una cuestión que pertenece al ámbito protegido del derecho a la privacidad en la que la injerencia estatal debe limitarse a facilitar que las decisiones en materia reproductiva se tomen libremente y sin riesgos, lo que incluye desde proveer información científica, imparcial y veraz sobre las opciones anticonceptivas y los riesgos de practicarse un aborto, hasta la provisión de servicios que

³⁰ Véanse las Acciones de Inconstitucionalidad 85/2016, 106/2018 y su acumulada, 107/2018, y 41/2019.



garanticen que esas opciones reproductivas no supongan afectaciones de salud para las mujeres y las personas gestantes.

Conforme a lo anterior, a juicio de esta Sala Regional es claro que la modificación legislativa sí incide en el ámbito de los derechos humanos, con independencia de que esté o no reconocido expresamente el *derecho humano a la interrupción del embarazo* a que alude la parte actora.

Ello, toda vez que, como ya se expuso, involucra una serie de acciones y medidas del Estado, en materia de derechos humanos, entre ellos los relativos a la dignidad, la integridad personal, la igualdad y no discriminación, así como a la salud.

De tal manera que alguna posible restricción de derechos humanos está vedada tanto en la Constitución General de la República como la respectiva del Estado de Baja California.³¹

En efecto, de una interpretación conforme al marco constitucional federal se advierte, que la causa de improcedencia hecha valer por los órganos del Instituto local y confirmada por el Tribunal local resulta correcta, relativa a que no podrán ser objeto de consulta las cuestiones vinculadas o que inciden en los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado

³¹ Sirve de sustento a lo anterior, las siguientes tesis: “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” (2006224. P./J. 20/2014 (10a.). Pleno. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Pág. 202); y “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Jurisprudencia de la Segunda Sala. 2a./J. 3/2014 (10a.).

mexicano sea parte, que provienen de la propia Norma Suprema, y de la respectiva constitución local.

Ello, pues en el caso concreto, someter a referéndum legislativo el Decreto número 36 del Congreso del Estado de Baja California, pone en riesgo el nivel de protección previamente alcanzado, contraviniendo así el principio de progresividad, dado que, como se anotó, está vinculado a los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, a la salud, al derecho a estar libre de injerencias arbitrarias en la vida privada y el derecho a la integridad personas, pues la vigencia de estos garantiza la realización de un proyecto autónomo de vida.

De tal manera que, con independencia de lo acertado o no de que la interpretación realizada por las autoridades tuviera sustento en la improcedencia en la Ley Federal de Consulta Popular, lo cierto es que el parámetro constitucional contemplado desde el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya remisión y casi replicación se encuentra en el artículo 7o. de la propia Ley Fundamental del Estado de Baja California, sí puede ser válidamente invocado como sustento de una improcedencia constitucional del referéndum legislativo, a fin de evitar restringir los derechos humanos, sin que por ello se restrinja los derechos político-electorales de la ciudadanía que lo solicitó, contrario a lo aducido por el demandante.

Así, más que un análisis excesivo u omisión legislativa, el enfoque del acto impugnado consistió en la verificación de una tutela anticipada (o efectos anticipatorios, en otras materias) sobre la incidencia de los derechos humanos que pudieran verse restringidos o menoscabados con motivo del referéndum, precisamente ante el mandato de la Ley Suprema Nacional y la estatal.



Ello, toda vez que, como lo expuso el tribunal local, no se pueden someter a la voluntad de la ciudadanía los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, como sucede en la especie y que es concordante con lo sostenido por la SCJN en la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, pluricitado en el acto impugnado.

Esto, se reitera, se encuentra lo establecido por el artículo 1o. de la Constitución Federal, en consonancia con el diverso artículo 7o. de la Constitución local, que exigen a todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos.

En tal virtud, de la interpretación conforme de la Constitución Federal, válidamente se concluye que, en el caso concreto, resulta improcedente constitucionalmente someter a referéndum legislativo el Decreto número 36 del Congreso del Estado de Baja California.

Cabe resaltar, que la parte actora no acredita que la actuación de las autoridades electorales locales carezca de la debida justificación, sino que reitera como causas de inconformidad la aplicación de normativa no vigente en el Estado, así como que, se restringe su derecho humano de participación ciudadana, ya que en el caso se reitera que tal improcedencia puede ser válidamente aplicada conforme a la Constitución Federal y se puede restringir el derecho de participación ciudadana en la toma de decisiones de la ciudadanía en el Estado de

Baja California, si se advierte que se actualiza alguna causa de improcedencia como en el presente caso.

En ese sentido, para esta Sala Regional, es claro que la **ineficacia** los agravios expuestos por el representante común, derivan del hecho de que no venció las razones con las que el Tribunal local en la sentencia impugnada tuvo por justificada la improcedencia del referéndum legislativo planteada ante el Instituto local, con base en la interpretación conforme de los parámetros regulados en la Constitución Federal, que proscriben someter a la voluntad de la ciudadanía los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; ello aunado a que el resto de sus alegaciones pendían de que prosperara tal motivo de inconformidad.

Adicional a lo expuesto, tampoco era dable optar por una interpretación como la invocada en su demanda, citando el precedente de consulta popular de la SCJN, para preferir el desahogo del mecanismo de participación ciudadana.

Esto, porque a diferencia de aquel asunto 1/2020, en el presente caso, quedó en evidencia los derechos humanos en confronta con la materia de referéndum.

Precisamente esta improcedencia ameritaba el análisis y estudio de las posibles afectaciones a otros derechos, y no propiamente una determinación de inconstitucionalidad, como la parte actora estima que realizó la responsable, aspecto del cual no se advierte alguna declaratoria o inaplicación en dicho sentido.



Sin que pase inadvertido que el artículo 7 de la Constitución local “...*tutela el derecho a la vida, desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural o no inducida*”, pues, aun cuando se enmarca en un numeral relativo a los derechos humanos, precisamente en el análisis de improcedencia constitucional, debe estudiarse tanto el marco normativo, doctrinal y jurisprudencial.

Lo anterior, sin que implique que la autoridad electoral se pronuncie respecto del supuesto conflicto de los derechos humanos involucrados pues, como se indicó, para determinar la improcedencia del referéndum, es suficiente con que se demuestre la existencia de dichos derechos humanos en la cuestión que se pretende someter a consulta.

De ahí que, considerando dichos precedentes, así como los multicitados criterios en el acto impugnado, se reitera, la parte actora no logra demeritar los argumentos de improcedencia respecto de los derechos humanos que resultarían involucrados en la realización del mecanismo de participación ciudadana, según se evidenció por la autoridad responsable.

Por ello, se insiste, el resto de los agravios devienen **ineficaces** al depender de la validez de demeritar el efecto restrictivo en materia de derechos humanos del proceso de referéndum, aun cuando se alegue —vía agravio— la preponderancia de otros.

Tampoco pasa inadvertido el reiterado señalamiento de estudio competencial sobre el derecho humano presuntamente reconocido por la responsable; sin embargo, lo cierto es que, con independencia de la

metodología empleada por el Tribunal local, se expone la diversidad de derechos humanos implicados con motivo del referéndum, exponiendo los límites para llevar a cabo dicho mecanismo de participación ciudadana —tanto doctrinariamente como citando la acción de inconstitucionalidad 148/2017—, aspectos que dejan de ser confrontados de forma eficaz por la parte actora, y lo cual forma parte de la configuración de la improcedencia constitucional de dicho mecanismo participativo.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

PRIMERO. Se decreta la acumulación del juicio de la ciudadanía SG-JDC-109/2022 al diverso SG-JRC-26/2022, por ser este el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional. En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** el acto impugnado.

NOTIFÍQUESE en términos de ley; devuélvanse las constancias que correspondan; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada Presidenta Interina Gabriela Del Valle Pérez, el Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera y el Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Omar Delgado Chávez, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos por Ministerio de Ley César

Ulises Santana Bracamontes, quien certifica la votación obtenida; asimismo, autoriza y da fe que la presente resolución 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, así como el transitorio segundo, 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.