

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

**EXPEDIENTES:** SUP-JE-97/2019,  
SUP-JE-98/2019, SUP-JDC-  
1336/2019 Y SUP-JDC-1337/2019,  
ACUMULADOS

**ACTORES:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y OTROS

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL DE  
JUSTICIA ELECTORAL DE BAJA  
CALIFORNIA

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** ISAÍAS MARTÍNEZ  
FLORES, PEDRO ANTONIO  
PADILLA MARTÍNEZ, VÍCTOR  
MANUEL ROSAS LEAL Y  
FRANCISCO MARCOS ZORRILLA  
MATEOS

Ciudad de México, nueve de octubre de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que **confirma** el acuerdo plenario emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, en el expediente MI-165/2019, mediante el cual determinó su incompetencia para conocer y resolver los medios de impugnación promovidos para controvertir el diverso acuerdo del Congreso de aquella entidad por el que aprobó la realización de una consulta ciudadana para conocer el sentir de las y los bajacalifornianos respecto de la ampliación de mandato de 2 a 5 años de la Gobernatura, ya que, tal controversia se trataba de naturaleza diversa a la electoral.

Lo anterior, porque tales actos no corresponden a aquellas consultas que se organizan conforme con la Constitución y la Ley de Participación ciudadana de aquella entidad.

**A N T E C E D E N T E S**

**I. Reforma local en materia político-electoral**

El 17 de octubre de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 112 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPBC [*Constitución Política de Baja California*] en materia político-electoral y su régimen transitorio, dentro de las cuales en el transitorio octavo estableció que el gobernador electo iniciaría funciones el 1 de noviembre de 2019 y concluiría el 31 de octubre de 2021.

**II. Proceso Electoral local 2018-2019**

**a. Inicio**

El 9 de septiembre de 2018, dio inicio el proceso electoral en Baja California, para la renovación, entre otras, de la Gobernatura.

**b. Aprobación y publicación de la convocatoria**

El 28 de diciembre siguiente, el Consejo General del IEBC [*Instituto Estatal Electoral de Baja California*] aprobó la Convocatoria pública para la celebración de elecciones ordinarias durante el proceso electoral 2018-2019.

**c. Jornada electoral**

El 2 de junio<sup>1</sup>, se llevó a cabo la elección para la Gobernatura.

**d. Constancia de mayoría y validez**

El 11 de junio siguiente, el Consejo General del IEBC expidió el dictamen

---

<sup>1</sup> A partir de este punto las fechas se refieren a 2019, salvo mención expresa.

de validez de la elección y la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez, el cual lo acredita como gobernador electo.

### **III. Procedimiento legislativo de reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112**

#### **a. Aprobación de la iniciativa**

En sesión de 8 de julio, se aprobó el Decreto por el cual se reforma el artículo octavo transitorio de la CPEBC aprobado mediante diverso Decreto 112, mediante el cual, se establecería que la gubernatura electa en el proceso electoral 2018-2019, iniciará funciones el 1 de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024.

#### **b. Declaratoria formal**

En sesión de 23 de julio, se procedió a declarar formalmente la incorporación constitucional de la referida reforma.

#### **c. Acuerdo legislativo para realizar consulta ciudadana**

El 22 de agosto, el Congreso local aprobó el acuerdo por el cual determinó realizar una consulta ciudadana y conforma la comisión especial para realizar tal consulta, para que de forma abierta, transparente y democrática se conozca el sentir de la ciudadanía de Baja California respecto de la ampliación del mandato del gobernador electo de 2 a 5 años.

### **IV. Medios de impugnación locales**

#### **a. Presentación**

A fin de impugnar el referido acuerdo legislativo, se promovieron diversos medios de impugnación ante esta Sala Superior.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

**b. Reencauzamiento al TEBC**

Mediante sentencia emitida en los expedientes acumulados SUP-JDC-1204/2019, SUP-JDC-1209/2019 y SUP-JRC-36/2019, en el sentido de reencauzarlos al TEBC, al no haberse cumplido con el principio de definitividad.

**c. Acuerdo impugnado (acto impugnado)**

El 30 de septiembre, el TEBC emitió acuerdo plenario mediante el cual determinó su incompetencia para conocer y resolver la controversia por tratarse de naturaleza diversa a la electoral.

**V. Medios de impugnación constitucionales**

**a. Promoción**

A fin de impugnar el acuerdo del TEBC, se presentaron los siguientes medios de impugnación:

	<b>MEDIO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>ACTOR</b>	<b>FECHA</b>
1	JRC <i>[juicio de revisión constitucional electoral]</i>	PAN <i>[Partido Acción Nacional]</i>	Octubre 2, 2019
2	JDC <i>[juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano]</i>	Francisco José Fiorentini Cañedo	
3		Armando León Ptacnik	
4	JRC	MC <i>[Movimiento Ciudadano]</i>	Octubre 4, 2019

**b. Turno**

Mediante acuerdos de 4 y 7 de octubre, se ordenó integrar los siguientes expedientes:

<b>MEDIO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>ACTOR</b>
-----------------------------	--------------

	<b>MEDIO DE IMPUGNACIÓN</b>	<b>ACTOR</b>
1	SUP-JRC-41/2019	PAN
2	SUP-JDC-1336/2019	Francisco José Fiorentini Cañedo
3	SUP-JDC-1337/2019	Armando León Ptacnik
4	SUP-JRC-42/2019	MC

Tales expedientes se turnaron a la ponencia del Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 LGSM [*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*].

#### **c. Reencauzamiento**

Mediante acuerdos de 8 de octubre, esta Sala Superior determinó reencauzar los JRC a JE [*juicio electoral*], los cuales se radicaron con los números de expediente SUP-JE-97/2019 (PAN) y SUP-JE-98/2019 (MC), respectivamente.

#### **d. Radicación, admisión y cierre de instrucción**

En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir, admitir a trámite las demandas y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declarar cerrada la instrucción.

### **C O N S I D E R A C I O N E S Y F U N D A M E N T O S J U R Í D I C O S**

#### **I. Competencia**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, por tratarse de sendos JE y JDC relacionados con la consulta ciudadana que el Congreso de Baja California acordó realizar para conocer la opinión de la ciudadanía en relación con la duración del mandato de la próxima Gobernatura.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la CPEUM [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*]; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la LOPJF [*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*]; y 79, 80 y 83 de la LGSM, en relación con lo estipulado en los *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*<sup>2</sup>, en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados juicios electorales, para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la legislación electoral adjetiva.

**II. Acumulación**

Procede acumular los juicios, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en el órgano responsable (TEBC) y en el acto impugnado (el acuerdo plenario emitido en el expediente MI-165/2019, por el cual declaró su incompetencia).

En consecuencia, los expedientes SUP-JDC-1336/2019, SUP-JDC-1337/2019 y SUP-JE-98/2019 se deben acumular al diverso SUP-JE-97/2019, por ser este el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la

---

<sup>2</sup> Aprobados por el Magistrado Presidente de la Sala Superior de este Tribunal, el doce de noviembre de dos mil catorce.

sentencia al expediente acumulado.

**III. Tercero interesado**

Se tiene a Morena, por conducto de su representante, como tercero interesado, ya que, su escrito cumple con los requisitos previstos en el artículo 17, apartado 4, LGSM.

**a. Forma**

El escrito se presentó ante el TEBC, se hizo constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como el nombre y firma de su representante, además de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

**b. Oportunidad**

El escrito se presentó de forma oportuna, esto es, dentro del plazo legal de 72 horas que marca el apartado 4 del artículo 17 LGSM, tal como se demuestra de la siguiente forma gráfica.

Septiembre/octubre 2019						
Domingo 29	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2 18:11 horas	Jueves 3	Viernes 4	Sábado 5 15:29 horas
			Publicitación del primer medio de impugnación  Inicia plazo	(24 horas)	(48 horas)	(72 horas) Presentación del escrito

**c. Legitimación e interés**

Morena cuenta con legitimación para comparecer como tercero interesado, ya que, cuenta con un interés contrario al de los actores, en la medida que, el referido partido político pretende que se confirme el acuerdo emitido por el TEBC mediante el cual declaró su incompetencia para conocer de la controversia que se le planteó al considerar que no

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

corresponde a la materia electoral.

En ese punto es necesario precisar que, entre los argumentos que hace valer Morena, se encuentra el relativo a que los agravios hechos valer en los juicios que ahora se resuelven devienen inoperantes porque los medios de impugnación resueltos por el TEBC eran improcedentes porque:

- Se presentaron de manera extemporánea.
- Se impugnaban actos consentidos expresa o tácitamente.

Al respecto, es de señalar que tales causas de improcedencia al no referirse a los juicios que ahora se resuelven, sino a los medios de impugnación locales, serán atendidos en el supuesto no concedido de que revocara el acuerdo plenario impugnado y se tuviera que resolver en plenitud de jurisdicción.

**d. Personería**

Se cumple con este requisito, en la medida que, al escrito de presentación, se acompañaron las constancias que acreditan al promovente como representante de Morena<sup>3</sup>.

**IV. Procedencia**

Los medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 79 y 83, apartado 1, inciso a), LGSM.

---

<sup>3</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta que Morena no cuenta con representante acreditado ante el TEBC o ante el Congreso estatal, autoridad responsable en la instancia local.

**a. Forma**

Las demandas se presentaron por escrito ante esta Sala Superior, se hace constar el nombre y firma autógrafa de los ciudadanos actores y así como el de los partidos políticos y sus representantes, el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto, se identifica la resolución impugnada y al órgano responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados.

**b. Oportunidad**

Los juicios electorales se promovieron de manera oportuna, en términos del artículo 8, párrafo 1, en relación con el diverso 7, párrafo 2, LGSM, ya que los actores impugnan el acuerdo que el TEBC emitió el 30 de septiembre, tal como se aprecia de la siguiente forma gráfica<sup>4</sup>:

**b.1. SUP-JE-97/2019 (PAN)**

Septiembre/octubre 2019						
Domingo 29	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4	Sábado 5
	Emisión del acuerdo del TEBC	Inicia plazo (1)	(2) Presentación demandas del PAN	(3)	(4) Concluye el plazo	5

**b.2. SUP-JDC-1336/2019 (Francisco José Fiorentini Cañedo)**

Septiembre/octubre 2019						
Domingo 29	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4	Sábado 5

<sup>4</sup> No se consideran los días inhábiles, por tratarse de un asunto que no se emitió dentro de proceso electoral alguno.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

	Emisión y notificación del acuerdo del TEBC	Inicia plazo (1)	(2) Presentación demanda	(3)	(4) <u>Concluye el plazo</u>	5
--	---	---------------------	-----------------------------	-----	---------------------------------	---

**b.3. SUP-JDC-1337/2019 (Armando León Ptacnik)**

Septiembre/octubre 2019						
Domingo 29	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4	Sábado 5
	Emisión del acuerdo del TEBC	Notificación del acuerdo	Inicia plazo (1) Presentación demanda	(2)	(3)	
Domingo 6	Lunes 7	Martes 8	Miércoles 9	Jueves 10	Viernes 11	Sábado 12
	(4) Concluye plazo					

**b.4. SUP-JE-98/2019 (MC)**

Septiembre/octubre 2019						
Domingo 29	Lunes 30	Martes 1	Miércoles 2	Jueves 3	Viernes 4	Sábado 5
	Emisión del acuerdo del TEBC		Notificación del acuerdo	Inicia plazo (1)	(2) Presentación demanda	
Domingo 6	Lunes 7	Martes 8	Miércoles 9	Jueves 10	Viernes 11	Sábado 12
	(3)	(4) Concluye plazo				

**c. Legitimación y personería**

El requisito se encuentra satisfecho porque los JDC fueron promovidos por los actores, por su propio derecho, y quienes comparece en calidad de ciudadanos aduciendo la violación a su derecho fundamental de ser votado.

Los JE son promovidos por el PAN y MC, por conducto de, el primero, su presidente del Comité Directivo Estatal en Baja California<sup>5</sup>, en términos de las copias fotostáticas certificadas del instrumento notarial 118,228; mientras que, el segundo, por su representante ante el Consejo General del IEBC, mismo representante que promovió el medio de impugnación local al que le recayó el acuerdo plenario ahora controvertido<sup>6</sup>.

#### **d. Interés**

Los ciudadanos actores, así como MC cuentan con interés, en la medida que, promovieron los respectivos medios de impugnación locales, respecto de los cuales el TEBC declaró su incompetencia para conocer de la controversia que se le planteaba.

El PAN cuenta con interés legítimo, ya que, aduce que la determinación de incompetencia del TEBC es contraria a la regularidad constitucional y legal, al contravenir el principio de certeza en materia electoral, en relación con la duración del mandato del próximo gobernador.

Al respecto, resultan aplicables las jurisprudencias 15/2000<sup>7</sup> y, 10/2005<sup>8</sup>, de rubros: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES; y ACCIONES TUITIVAS DE

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 10/2002. PERSONERÍA EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES SUFICIENTE CON TENER FACULTADES EN LOS ESTATUTOS DEL REPRESENTADO. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 47 y 48.

<sup>6</sup> En términos del artículo 88, apartado 1, inciso b), en relación con el diverso 13, apartado 1, fracción I, LGSM.

<sup>7</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

<sup>8</sup> Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.

**e. Definitividad**

Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

**V. Planteamiento del caso**

Con el fin de tener un panorama claro de la controversia a resolver, es necesario hacer referencia a su contexto.

El asunto tiene su origen en el Decreto aprobado el pasado 8 de julio por el Congreso local mediante el cual se reforma el artículo octavo transitorio de la CPBC a fin de establecer que la Gubernatura electa en 2019 iniciaría sus funciones el 1 de noviembre de ese año y concluiría el 31 de octubre de 2024.

Si bien el siguiente 23 de julio, el propio Congreso acordó declarar formalmente la incorporación constitucional de esa reforma, no ha enviado la minuta correspondiente al Poder Ejecutivo local para su promulgación y publicación.

En el referido contexto, el Congreso del Estado aprobó realizar una consulta directa ciudadana para que, de forma abierta, transparente y directa se conozca el sentir de la ciudadanía respecto de la ampliación de mandato de 2 a 5 años de la Gubernatura; así como que, el resultado de esa manifestación ciudadana fuera retomado por la propia Legislatura conforme con lo siguiente:

- De aprobarse por un mandato de 5 años, se continuaría con el procedimiento legislativo.

- Si el resultado fuera por un periodo de 2 años, se interrumpiría tal procedimiento legislativo.

**a. Acuerdo reclamado**

Contra de tal acuerdo, se presentaron 3 medios de impugnación a nivel local, respecto de los cuales, el TEBC emitió acuerdo plenario en el expediente MI-165/2019, en el sentido de declarar su incompetencia para conocer y resolver la controversia por tener una naturaleza distinta a la electoral.

A fin de sustentar su determinación el TEBC consideró lo siguiente:

- Esta Sala Superior ha determinado que se entienden como materialmente electorales aquellos actos cuya esencia y objeto recaigan en:
  - El régimen democrático en sus vertientes directa e indirecta.
  - Los derechos político-electorales del ciudadano.
  - Los principios y reglas que norman la organización y la celebración de cada una de las etapas y actos jurídicos que se desarrollan en los procesos electorales.
- En el caso, advirtió que el acto combatido no era de naturaleza electoral.
- La pretensión de los actores era que se ejerciese control constitucional sobre la consulta aprobada por el Congreso del Estado que decían que vulneraba el derecho a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme con lo siguiente:
  - El acuerdo controvertido no contenía las condiciones mínimas para el desarrollo de mecanismos de participación previstos en la Ley de la materia.
  - Vulneración al voto ejercido en la jornada comicial en el que se eligió al Gobernador.
- La consulta popular y la consulta ciudadana se trataban de instrumentos diversos.
  - Si bien coincidían respecto del emisor (Congreso), el procedimiento posterior era diverso.
  - Conforme con la Ley de Participación, la consulta popular es

## **SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

- organizada por el IEBC, mientras que la consulta ciudadana fue encargada a una comisión especial.
- Otra diferencia radicaba en el financiamiento, mientras que la cuestionada sería costada por aportaciones voluntarias de diversos entes, conforme con el presupuesto de egresos.
  - Los efectos de cada instrumento eran distintos, ya que los resultados de la consulta popular serían vinculantes, en el acuerdo controvertido no se establecía un mínimo para que tuviera tales efectos.
  - La responsable fundó el acuerdo controvertido en los artículos 59, 60 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California.
  - Al ser consultas diversas, se estimó que la prevista en la Ley de Participación es de naturaleza electoral, en tanto que, la aprobada por el Congreso sería de carácter diverso creada en ejercicio de autoconfiguración, de ahí que, el TEBC de careciera competencia para resolver la controversia que se le planteó.
  - Sin que pasara inadvertido que, para los actores, el hecho de que el acuerdo controvertido previera una figura diversa sin fundamento en la Ley de Participación constituía un fraude a la ley, al pretender evadir las reglas de organización y la prohibición de realizarlo en materia electoral.
    - Sin embargo, tal planeamiento podría ser objeto de análisis y control de una autoridad diversa, ya que, el TEBC sólo tiene competencia en materia electoral.

### **b. Pretensión, causa de pedir y motivos de inconformidad**

La **pretensión** de los actores es que se revoque el acuerdo de incompetencia del TEBC, a efecto de que se analice la constitucionalidad y legalidad del acuerdo parlamentario local que determinó realizar una consulta ciudadana en relación con la ampliación del periodo de 2 a 5 años del mandato de la Gubernatura, y con ello salvaguardar los derechos político y electorales, evitando un daño irreparable ante la inminente realización de la referida consulta el 13 de octubre.

Su **causa de pedir** la sustentan en que, contrario a lo sustentado en el

acuerdo impugnado, la materia del medio de impugnación planteado al TEBC sí es de naturaleza electoral porque incide en la duración del mando de la Gubernatura electa en la elección de este año, aunado a que la realización de la consulta vulnera el derecho político electoral a votar en elecciones libres, auténticas y periódicas, así como en consultas populares que deben estar sujetas a la normativa constitucional federal y estatal.

Al efecto, hacen valer los siguientes motivos de agravio

**b.1. SUP-JDC-1336/2019 y SUP-JDC-1337/2019**

Los ciudadanos actores aducen:

- El acuerdo impugnado viola sus derechos político-electorales al declarar que el TEBC carece de competencia para conocer de un asunto eminentemente electoral.
  - La finalidad de la consulta ciudadana es determinar si el mandato del gobernador electo puede ser modificado de 2 a 5 años.
  - La sentencia impugnada y el acuerdo del Congreso local tienen relación con el proceso electoral para elegir la Gubernatura.
  - Tal consulta incide en un elemento esencial del proceso electoral como lo es la duración del mandato por el que se convocó a elecciones y, conforme con el cual, se acudió a las urnas a expresar la voluntad ciudadana, conforme con las reglas previamente acordadas, las cuales se pretenden modificar una vez concluido el proceso.
- Se viola el derecho al voto al aprobarse una consulta ciudadana fuera de los parámetros constitucionales de las consultas populares.
- La resolución el TEBC soslayó la parte medular de la demanda en cuanto a que no se pronuncia sobre el acuerdo del Congreso que aprobó la realización de la *Consulta* que tiene un fin eminentemente electoral.
  - Del objeto de la consulta deriva la competencia electoral, por lo que, indebidamente, se dejaron de analizar sus agravios.
  - Se soslayó, además, el impacto electoral de la consulta que pretende

## **SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

incidir en el periodo de mandato de 2 años que quedó firme en la correspondiente convocatoria.

- La creación de mecanismos que inciden en las etapas del proceso electoral vulnera los principios de certeza y definitividad en materia electoral, ya que, insiste, se pretende aprobar un mandato de 2 a 5 años.
  - La manifestación de voluntad del electorado expresada en la jornada electoral recayó tanto en la persona como en el tiempo de duración del encargo, por lo que, no es posible introducir una modificación a tal periodo.
- El TEBC eludió el agravio relativo a que la consulta cuestionada implicaba un fraude a la ley, así como analizar la verdadera naturaleza materia de ese acto.
  - Las facultades de autoconfiguración del Congreso invocadas para justificar el acuerdo que aprobó la consulta se restringen a la autoorganización del propio Congreso.
  - Sin embargo, el acto entonces impugnado trascendía el gobierno interno del Congreso al establecer normas regulatorias de conductas de ciudadanos en el ámbito del ejercicio de derechos político-electorales mediante procedimientos de democracia directa, en contravención a la normativa constitucional y legal.
  - De ahí, el fraude a la ley, porque, contrario a lo dicho por el TEBC, a través de un acto que supuestamente no es electoral, se pretende ampliar el periodo del mandato para el que fue electo el Gobernador.
- Al ser la consulta ciudadana convocada por el Congreso, una forma de participación ciudadana, el conocimiento de las controversias corresponde al TEBC conforme con la CPBC.
- Los procedimientos de consulta popular y consulta ciudadana son formas de participación directa que convocan a la misma ciudadanía.
  - Hay coincidencia en el objeto y sujetos.
  - Tal mecanismo está prohibido en materia electoral.
  - Denominar ciudadana a la consulta popular es un argumento falaz al obviarse la naturaleza del acto.
- Si la consulta tiene como objeto tomar decisiones relacionadas con la duración de un mandato que ha sido dado en elecciones por voto popular o la no realización de elección en 2021, tiene efectos en la periodicidad de

las elecciones y, por tanto, es electoral.

- La sentencia impugnada se sustenta en una afirmación dogmática y carente de motivación, al concluir que el instrumento aprobado por el Congreso es diverso al previsto en la normativa de participación por lo que no es competencia electoral.
- Los precedentes de esta Sala Superior invocados por el TEBC no son aplicables al caso porque en ninguno de ellos existía vulneración a un derecho político-electoral ni tenía incidencia en un proceso electoral.

#### **b.2. SUP-JE-97/2019 (PAN)**

Por su parte, el PAN aduce la indebida fundamentación y motivación para determinar la incompetencia conforme con lo siguiente:

- El TEBC no consideró que esta Sala Superior, en el acuerdo de 10 de septiembre, le ordenó expresamente que, en plenitud de jurisdicción y a la brevedad, resolviera la controversia planteada por los actores.
  - Asimismo, esta Sala Superior estableció consideraciones por las cuales concluyó que el asunto era en materia electoral y que la autoridad competente era el TEBC.
  - Por tanto, el acuerdo del Congreso es materia electoral y, por ende, competencia del TEBC, ya que, de lo contrario, esta Sala Superior hubiera desechado las demandas.
- El acuerdo del Congreso incide en el proceso electoral porque se refiere a la realización de una consulta ciudadana cuyos elementos son:
  - Conocer el sentido de la ciudadanía respecto de la ampliación de 2 a 5 años de la Gubernatura.
  - El resultado será retomado como mandato por la Legislatura.
  - Se conformó una Comisión Especial para presentar propuestas de desarrollo de la consulta.
  - Se financiará mediante aportaciones voluntarias de los entes señalados en el propio acuerdo.
- Se violenta en derecho de acceso a la justicia de los promoventes porque el TEBC no señala cuál sería la autoridad competente.
- La consulta se relaciona con un elemento esencial de la elección a la

## **SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

Gubernatura como lo es la duración del mandato.

- Se pretenden introducir elementos ajenos al dictamen de validez de la elección y, con ello, modificar de facto la correspondiente convocatoria a la elección.
- Al ser inexistente una decisión definitiva en el caso, se vulnera el principio de certeza del proceso de participación ciudadana y de la materia de consulta que incide en el plazo en el cual el gobernador electo ejercerá su cargo, así como en los resultados de la elección.
- Uno de los elementos esenciales de una elección es la periodicidad.
  - Limita el tiempo de la representación del poder político.
  - No se puede desvincular el cargo votado de la duración establecida en las condiciones de la elección.
- El Congreso, con independencia de la denominación que le dé, al pretender llevar un instrumento de participación ciudadana debe sujetarse a la legislación aplicable.

### **b.3. SUP-JE-98/2019 (MC)**

El partido político argumenta como motivos de agravio, lo siguiente:

- El acuerdo impugnado vulnera los artículos 14, 16 y 17 CPEUM, toda vez que, el TEBC indebidamente razonó que el acuerdo del Congreso local entonces impugnado no era de naturaleza electoral, porque la consulta que aprueba realizar es un instrumento diverso al de la consulta popular legalmente prevista.
  - Los procedimientos de democracia directa que impliquen el ejercicio del sufragio ciudadano establecidos en las legislaciones locales corresponde a los tribunales electorales estatales.
  - No asiste razón al TEBC cuando refiere que no es materia de su competencia la consulta que propuso el Congreso local, al carecer de sustento en la normativa del Estado.
  - La interpretación de la normativa invocada conduce a estimar que la participación ciudadana constituye una prerrogativa, precisamente, de la ciudadanía de aquella entidad, de manera que, a través de la consulta popular, como instrumento de participación ciudadana, se somete a su consideración temas de trascendencia estatal o acciones

- de gobierno con impacto importante.
- No puede estimarse que el TEBC carezca de competencia para conocer del asunto materia de controversia, con el argumento de que la consulta ciudadana no cuenta con fundamento legal que la respalde, porque, cuenta con reconocimiento en la entidad al tratarse de una práctica inmersa en la participación ciudadana.
  - Si bien la incompetencia, por sí misma, no genera la improcedencia del medio de impugnación, sí subsiste la obligación de los órganos de justicia de remitirla a la autoridad que estimen competente para la resolución del medio de impugnación.
    - La previsión de incompetencia de un tribunal, lo faculta y obliga para que, en su caso, lo reencauce al órgano que deba resolver las pretensiones del promovente, lo que, en el caso, no sucedió.
  - La consulta que se propuso realizar se relaciona con uno de los elementos esenciales de la elección a la Gobernatura, como lo es, la duración del encargo.
    - Tal cuestión impacta en el proceso electoral local en curso, porque, la pretensión sería incorporar elementos ajenos al Dictamen de validez de esa elección.
    - Con ello, modificar de facto la respectiva convocatoria la cual adquirió firmeza, toda vez que, esta Sala Superior, en su momento, consideró que no fue impugnada oportunamente, por lo que, el periodo de 2 años quedó firme.
    - Ante la confusión que podría generar la consulta respecto de la permanencia del ejercicio del cargo del gobernador, es que el TEBC debió resolver el fondo de la controversia que se le planteó.
  - Los precedentes de esta Sala Superior invocados por el TEBC son distintos al que fue materia de impugnación porque esta pretende incidir de manera directa en el proceso electoral que actualmente se desarrolla en la entidad.
    - La consulta propuesta por el Congreso debe ser objeto de la competencia del TEBC al ser vinculante para el propio Congreso para determinar si continua o no con el trámite de reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 en relación con la duración para el ejercicio del cargo del gobernador electo.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

- Violación a los principios de seguridad jurídica, certeza, legalidad y derecho a votar, al no analizarse el fondo de la controversia por la declaración de incompetencia del TEBC.
  - El TEBC legitimó el decreto por el cual inconstitucionalmente se deroga la norma transitoria que mandataba que el periodo de la próxima Gubernatura era de 2 años.
  - El TEBC trata de cubrir un fraude a los principios constitucionales de certeza y legalidad, al pretenderse dar legitimidad, por medio de la consulta, al decreto que modifica el periodo de mandato, prácticamente, ya concluido el proceso electoral local.
- Violación a los principios de certeza, seguridad jurídica, legalidad y el derecho de la ciudadanía a contar con elecciones libres y auténticas por la omisión de remitir para su publicación al Poder Ejecutivo la iniciativa por la cual se reformó el artículo octavo transitorio del Decreto 112 de la CPBC, al dejar en incertidumbre a la referida ciudadanía local respecto del tiempo que durará su gobernador.
- Violación a los principios de seguridad jurídica, certeza, legalidad, acceso a la justicia y adquisición procesal por la falta de probidad del TEBC al no haber desahogado ni valorado las pruebas que le ofreció, coludiéndose con la autoridad entonces responsable, lo que lo dejó en estado de indefensión.
  - El acuerdo legislativo por el cual se aprobó realizar la consulta se sustentó en actuaciones del Órgano Revisor de la CPBC de 8 y 23 de julio, pero el TEBC los vinculó de forma directa con la realización de una consulta ciudadana respecto del mandato de 2 a 5 años de la próxima Gubernatura.
  - Tales actuaciones legislativas resultaban indispensables para poder resolver la controversia que se planteó al estar vinculadas entre ellas, pero, contrario a lo afirmado por el Congreso, no se hicieron del conocimiento de la ciudadanía, por lo que, las solicitó a la entonces responsable con la petición de que las remitiera al TEBC en la medida que las ofreció como prueba.
  - Por ello, el TEBC debió realizar las actuaciones necesarias para allegárselas y no atenerse a los comunicados del Congreso en relación con el cambio de Legislatura.

- De ahí que, las agregue a su demanda presentada ante esta Sala Superior, para acreditar sus alegaciones.

### **c. Controversia por resolver**

La litis del presente asunto consiste en determinar si el acuerdo del Congreso local por el que aprobó realizar una consulta ciudadana en relación con la reforma a la CPCB que amplía el periodo del encargo de 2 a 5 años del gobernador electo corresponde o no a la materia electoral, justamente, por referirse a la duración de ese encargo y, por ende, si correspondía al TEBC conocer y resolver de la controversia planteada en la instancia local.

### **d. Metodología**

Dada la estrecha vinculación de los agravios hechos valer por ambos actores y dado que, se refieren al mismo punto de Derecho, consistente en que, desde su perspectiva, el acuerdo del Congreso local por el que aprobó realizar una consulta ciudadana en relación con la reforma constitucional local que amplía el periodo de duración del cargo del gobernador electo entra en el ámbito de la materia electoral y, por ende, de la competencia de los tribunales electorales, los mismos se estudiarán de forma conjunta; sin que tal situación les genere agravio alguno<sup>9</sup>.

## **VI. Estudio**

### **a. Tesis de la decisión**

Se **desestiman** los planteamientos porque el TEBC carecía de competencia para conocer y resolver respecto del acuerdo del Congreso

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

local por el cual determinó realizar una consulta para conocer el sentir de la ciudadanía respecto de la ampliación del periodo del encargo de 2 a 5 años de la Gubernatura, dado que, tal consulta no corresponde al ámbito electoral ni a las previstas en la LPCBC [*Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California*].

Aunado a lo anterior, el acuerdo del Congreso local por el cual se acordó realizar la consulta se emitió dentro del procedimiento legislativo para reformar el artículo octavo transitorio del Decreto 112 de reforma constitucional que se refiere, precisamente, a la duración del periodo del encargo del gobernador electo en la pasada elección.

En todo caso, la consulta no tendría efectos definitivos sobre el periodo del encargo del gobernador electo, ya que, con independencia de su resultado, la consecuencia de tal resultado sería que el Congreso determinarse enviar o no al titular del Poder Ejecutivo local el decreto correspondiente para su promulgación o publicación.

De manera que, estamos frente a un asunto respecto del cual los tribunales electorales carecen de competencia para ejercer control alguno.

**b. Análisis de caso**

**b.1. Competencia del TEBC en materia de participación ciudadana**

La jurisdicción en tanto potestad de impartir justicia es única y se encuentra repartida entre diversos órganos. La competencia determina las atribuciones de cada órgano jurisdiccional, de forma que, en un sentido, es la asignación a un órgano jurisdiccional de determinadas atribuciones con exclusión de los demás órganos de la jurisdicción.

Como resultado de esa asignación, la competencia es la aptitud de un órgano jurisdiccional para intervenir en un asunto concreto. Por tanto, las reglas competenciales determinan el reparto de la potestad jurisdiccional

entre los diversos órganos que están investidos de ella.

De esta manera, constituye un presupuesto de validez de todo proceso, que los órganos jurisdiccionales tengan las atribuciones constitucionales y legales para conocer y resolver los asuntos que se pongan a su consideración, de forma tal que, si carece de competencia, el órgano estará impedido de examinar, en cuanto al fondo, la pretensión que le sea sometida.

Por estas razones, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que le confieren atribuciones a los órganos jurisdiccionales deben interpretarse de forma estricta, esto es que, su jurisdicción y competencia deben analizarse conforme al principio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en el sentido de que, estas sólo pueden hacer lo que la ley les faculta.

De manera que, debe existir autorización normativa para que el órgano jurisdiccional conozca de un determinado asunto; pero si del análisis de las disposiciones que regulan la actuación de esos órganos jurisdiccionales no se advierte tal, es claro que, la única determinación respecto de la cual pueden pronunciarse es, precisamente, esa falta de competencia.

## **b.2. Figuras de participación ciudadana en Baja California**

En términos del artículo 5, apartado C, CPBC, así como 2 LPCBC, establecen como instrumentos de participación ciudadana:

- Plebiscito.
- Referéndum.
- Consulta popular
- Presupuesto participativo.

En lo que interesa, esa LPCBC dispone:

## **SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

- Su objeto es fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana [artículo 1]
- La aplicación y ejecución de sus normas corresponde a los Poderes Públicos del Estado, así como a los ayuntamientos, IEBC y TEBC.
- La aplicación y ejecución de las normas contenidas en esa Ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponden al: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, ayuntamientos del estado, IEBC y al TEBC [artículo 3].
- Para el desempeño de sus funciones el IEBC y el TEBC ejercerán aquellas atribuciones que les otorgan otras leyes, siempre que no se contrapongan con esa LPCBC [artículo 3].
- Es obligación de las autoridades estatales y municipales, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos previstos en esta Ley para los ciudadanos mexicanos, residentes en Baja California, que gocen del pleno ejercicio de sus derechos político-electorales [artículo 10].

### Respecto de la consulta popular:

- La Consulta Popular se realizará sobre temas de amplio interés estatal, siempre que así lo acuerde el Congreso, a solicitud de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, del Gobernador, o de por lo menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores [artículos 5 CPBC, 73 Bis LPCBC].
- Corresponde al Congreso del Estado acordar su celebración dirigida a la ciudadanía, la cual podrá ser solicitada por los entes ahí previstos [artículo 73 Bis1 LPCBC].
- Cuando la participación corresponda, al menos, al 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los Poderes del Estado y demás autoridades competentes [artículos 5 CPBC y 73 Bis 2 LPCBC].
- El IEBC tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados [artículos 5 CPBC y 73 Bis 3].
- No podrán ser objeto de consulta la materia electoral; los ingresos, egresos o el régimen interno y de organización de la administración pública del Estado; la seguridad pública; los actos de expropiación o

limitación a la propiedad particular; y los demás cuya realización sea obligatoria en los términos de la Ley [artículo 5 CPBC y 73 Bis 7 LPCBC].

### **b.3. Atribuciones del TEBC**

La LGIPE [*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*], establece en su artículo 111, que las leyes locales deberán regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.

El artículo 5, apartado E, CPBC dispone que, para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 68 CPBC establece que el TEBC será la máxima autoridad jurisdiccional electoral estatal y le corresponde garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, como órgano jurisdiccional especializado en materia electoral con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 2 LTEBC [*Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California*] dispone que tal TEBC es competente para resolver en Pleno:

- Las impugnaciones de las elecciones de diputados, municipales y gobernador del estado.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral local distintas a las señaladas en el inciso anterior.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos

## **SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte de los asuntos políticos del Estado, así como los derechos relacionados o inherentes a aquellos.

- **Las impugnaciones en contra de los actos o resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la Consulta Popular, Plebiscito o Referéndum**, en los términos de la ley de la materia.
- Resolver la imposición de sanciones derivadas de las quejas o denuncias instruidas por la autoridad electoral local, por actos o hechos emitidos por los partidos políticos, sus dirigentes, militantes o simpatizantes, a excepción de las derivadas en materia de fiscalización sobre el origen, monto y destino de sus recursos.
- Las demás que le señale esa Ley y otros ordenamientos.

Asimismo, los artículos 282, 283, 284 y 285 LEBC [*Ley Electoral del Estado de Baja California*] establece:

- El sistema de medios de impugnación en aquella entidad se integra por:
  - El recurso de inconformidad, contra actos o resoluciones de los órganos electorales respecto de los cuales no procesa otro recurso.
  - El recurso de apelación, para combatir actos o resoluciones de las autoridades electorales y partidos políticos que violenten derechos político-electorales.
  - El recurso de revisión, para impugnar los resultados y validez de las elecciones, así como de las asignaciones de representación proporcional.
- El conocimiento y resolución de tales medios de impugnación corresponde al TEBC.

### **b.4. El TEBC tiene competencia para conocer de los medios de impugnación relacionados con los instrumentos de participación ciudadana**

De la normativa invocada se advierte que al TEBC le corresponde resolver de forma definitiva e inatacable, en el ámbito local, los medios de impugnación expresamente previstos en los que se controvierten actos de

los órganos del IEBC, así como de los partidos políticos, exclusivamente, en aquellos casos en lo que existan actos y resoluciones que, presuntamente, puedan ser contrarios al principio de legalidad o violatorios de los derechos político-electorales.

Lo anterior implica que el TEBC, como todo órgano jurisdiccional, es competente sólo cuando se presente una controversia o litigio entre las partes, determinadas por un acto o resolución cierto, real, directo e inminente, el cual sólo es impugnabile mediante las vías expresamente previstas en las correspondientes disposiciones jurídicas.

De esta forma, la competencia del TEBC está delimitada por la CPBC, la LTEBC y la LEBC, así como la LPCBC, de manera que, tal órgano jurisdiccional solo puede conocer de aquellos asuntos respecto de los cuales la normatividad aplicable le autoriza expresamente.

En ese orden, por cuando hace a la materia de participación ciudadana en aquella entidad, el TEBC cuenta con competencia para conocer de las controversias que se presentes durante su preparación, desarrollo y calificación, así como de resultados, en términos de los artículos 3 y 5 LPCBC, pero **sólo de aquellas que encuadren en el procedimiento normativo previsto para alguno de esos instrumentos de participación ciudadana en la entidad.**

En ese sentido, el artículo 8, fracción IV, inciso b), CPBC en relación con el artículo 35, fracción VIII, CPEUM, reconoce el derecho de la ciudadanía de aquella entidad a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal y, en su caso, a solicitar al Congreso local que emita la convocatoria respectiva en términos de la normativa aplicable.

De esta manera, todo acto o resolución en relación con una consulta popular que se encuentre fundado, precisamente, en la LPCBC actualiza la competencia del TEBC para ejercer control de legalidad sobre él, en la

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

medida que, además de provenir de una autoridad en materia electoral (material o formalmente), la organización y desarrollo de un mecanismo de democracia directa, como lo es la consulta popular, tiene un contenido propio de un proceso electoral en que se vinculan, al igual que en las elecciones de representantes populares, contenidos propios de derechos político-electorales en los que debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo, así como las demás garantías constitucionalmente previstas para su ejercicio<sup>10</sup>.

De lo anterior, se colige que compete al TEBC conocer de tales controversias, exclusivamente, cuando la materia de impugnación se relacione con consultas populares que sean organizadas y desarrolladas conforme con la LPCBC, es decir, sean convocadas por el Congreso del Estado y organizadas por el IEBC, así como, en su caso, tengan por finalidad vincular a la decisión mayoritaria a las autoridades de aquella entidad.

Ello, porque la competencia y atribuciones de los tribunales electorales no son ilimitadas, por lo cual, no pueden conocer de todas las formas de participación o expresión ciudadana, aun cuando sean convocadas por determinadas autoridades, sino sólo de aquellos mecanismos previstos expresamente en la LPCBC<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Así lo ha reconocido esta Sala Superior en la tesis XLIX/2016. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 96 y 97.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 40/2010. REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 42 a 44.

Esto es, el TEBC tiene facultades para conocer de instrumentos de democracia directa siempre que tengan un reconocimiento en la legislación de la materia, dado que, sólo podrá revisar la legalidad del desarrollo de un instrumento o mecanismo de participación ciudadana cuando sus reglas estén descritas en la LPCBC.

De manera que, respecto de tales ejercicios, el TEBC carece de competencia para ejercer un control de legalidad, en la medida que, no tienen un desarrollo normativo a partir de la LPCBC ni tienen un contenido propio de un proceso electoral, ya que, en todo caso, no está en juego el ejercicio de derechos político-electorales.

Similar criterio se sustentó en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-AG-129/2018, SUP-JDC-40/2019 y SUP-JDC-46/2019.

**b.5. El acuerdo legislativo y la consulta que determina realizar no corresponden al ámbito de participación ciudadana**

En el contexto referido, se estima que el TEBC carecía de competencia para resolver la controversia que se le planteó, en la medida que **se pretendía controvertir el acto legislativo por el cual el Congreso de aquella entidad determinó realizar una consulta para conocer el sentir de las y los bajacalifornianos en relación con la aplicación del mandato de 2 a 5 años del gobernador electo.**

**Acto del Congreso local que se enmarca en el procedimiento legislativo por el cual se pretende reformar el artículo octavo transitorio del Decreto 112 de reforma a la CPBC** que, justamente, establece el periodo de duración del cargo de la Gobernatura electa en la pasada elección local.

Aun cuando los actores pretenden encuadrar tal acto legislativo en el contexto de la materia electoral, debido a que la consulta propuesta se refiere a la duración o periodo de funciones de la próxima Gobernatura,

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

así como al aducir una violación a derechos fundamentales en materia electoral, lo cierto es que, como se ha señalado, la consulta se deriva de un procedimiento de reforma constitucional, no se pretende organizar conforme con la LPCBA y se plantea en el contexto del procedimiento legislativo en comento.

Conforme con el acuerdo por el cual se determinó realizar la consulta, así como conformar la correspondiente comisión especial:

- Se presentó al Congreso la iniciativa de reforma al artículo octavo transitorio de la CPBC aprobado mediante Decreto 112, el cual tenía por objeto la concurrencia de la elección de la Gubernatura con el proceso electoral federal de 2024, por lo que, la Gubernatura electa en 2019, concluiría funciones el 31 de octubre de ese 2024.
- En sesión de 23 de julio de 2019, se procedió a declarar formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma en comento.
- Ante la polémica desarrollada y con la visión orientada a dotar de sustento jurídico y mayor legitimidad democrática a la reforma constitucional para la ampliación del mandato del próximo gobernador, se propuso la realización de una consulta que garantice un espacio de expresión de las y los bajacalifornianos respecto de tal ampliación de 2 a 5 años, y se fije una postura que represente el sentir de los ciudadanos y que sea retomada como mandato.
- Con tal consulta se concederá un espacio para opinar libremente que atañe a los habitantes del Estado, por lo que, se espera obtener una mayor participación e interés de la ciudadanía.
- En caso de aprobarse por un mandato de 5 años se continuará con el procedimiento legislativo.
- Si el sentido del resultado fuera por un mandato de 2 años, se interrumpirá tal procedimiento legislativo.

Al respecto, debe señalarse lo siguiente en relación con el procedimiento legislativo y las atribuciones del Congreso local.

De la CPBC se obtiene:

- En lo que interesa, son facultades del Congreso [artículo 27]:
  - **Legislar sobre todos los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren**, así como participar en las reformas a esa CPBC, observando para el caso los requisitos establecidos [fracción I].
  - Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaración de Gobernador Electo que hubiere hecho el IEBC [fracción VII].
  - **Expedir la Ley que regulará su estructura y funcionamiento interno, su Reglamento Interior, y demás acuerdos que resulten necesarios para la adecuada organización administrativa** [fracción XXXVI].
  - Expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas sus facultades y todas las otras concedidas por esa Constitución y la CPEUM a los Poderes del Estado de Baja California [fracción XLIV].
- Por cuanto a la iniciativa y formación de leyes y decretos:
  - Sujetos legitimados para presentar iniciativas [artículo 28].
  - Las iniciativas de ley o decreto deben sujetarse a los trámites siguientes [artículo 29].
    - Dictamen de comisiones.
    - Discusión.
    - Votación.
  - Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo [artículo 33].
  - Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones [artículo 34].
- De las reformas a la CPBC [artículo 112]:
  - Sólo podrá reformarse o adicionarse cuando:
    - La iniciativa haya sido aprobada por las 2 terceras partes del total de diputados.
    - Se enviará a los ayuntamientos.
    - Si de los votos de los ayuntamientos se demuestra que hubo

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

mayoría a favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de la CPEUM.

Por su parte, de la LOPLBC [*Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California*] se advierte:

- El Poder Legislativo es el órgano de gobierno del estado de Baja California, al que le corresponde, entre otras, **el ejercicio de las funciones legislativas** [artículo 2].
- **Son atribuciones del Congreso del Estado, las que derivan de la CPEUM, CPBC, de las Leyes que de ellas emanen, de esa LOPLBC y de los reglamentos respectivos** [artículo 16].
- Las comisiones de investigación y las especiales se constituyen con carácter de transitorio, funcionarán en los términos de esa Ley, cuando así lo acuerde el Pleno del Congreso y conocerán específicamente de los hechos o asuntos que hayan motivado su integración [artículo 59].

Como puede apreciarse, la función sustancial que tiene el Congreso estatal es la de legislar respecto de todos los temas que son de su competencia.

Al efecto, se prevé en la normativa local, el correspondiente procedimiento legislativo que inicia con la presentación de la correspondiente iniciativa y concluye con la promulgación y publicación del respectivo decreto por parte del titular del Poder Ejecutivo.

Asimismo, cuenta con atribuciones propias a su organización, funcionamiento y administración interno, para el adecuado desempeño de sus funciones y logro de sus fines y objetivos.

Por otra parte, en relación con la consulta popular:

- Sólo la pueden solicitar los sujetos legitimados:
  - Poder Ejecutivo

- 2 terceras partes del Congreso.
- 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
- Es respecto de temas de amplio interés.
- Cuando la participación ciudadana corresponda al 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el resultado será vinculatorio para los Poderes del Estado y demás autoridades competentes.
- Su organización y desarrollo corresponde al IEBC.
- Los que se celebren en años electorales, tendrán verificativo en la jornada electoral.
- Plazos para emitir la convocatoria y publicar los resultados.

Como se ha señalado, sólo respecto de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la LPCBC, justamente, para fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos que permitan regular ese proceso democrático de participación ciudadana, el TEBC ejerce competencia, y no sobre aquellas consultas que no se realizan conforme la referida LPCBC.

De esta manera, el acuerdo parlamentario y la consulta que con él se determinó realizar, no se refieren a la consulta popular organizada conforme con lo establecido en la CPBC y la LPCBC, sino que **se trata de una determinación del Congreso local emitida en el procedimiento de reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 de reforma a la propia CPBC, con la finalidad de obtener una opinión de las y los habitantes del Baja California** mediante un ejercicio participativo distinto al previsto en el orden jurídico estatal.

El Congreso aprobó una iniciativa de reforma al señalado precepto transitorio constitucional e, incluso, declaró formalmente su inclusión constitucional; sin embargo, no ha concluido el referido procedimiento de reforma, en la medida que, no ha enviado el Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación, de forma que, la norma aprobada mediante tal reforma no ha entrado en vigor.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

En el acuerdo legislativo se señala expresamente que, ante la polémica que se ha desarrollado y a fin de tener un sustento jurídico y mayor legitimidad democrática a la reforma constitucional para la ampliación del mandato de la gubernatura, proponían la realización de la consulta también cuestionada.

Como se advierte, el objeto directo de la consulta es conocer la opinión de la ciudadanía respecto de la duración del mandato del gobernador electo, a fin de que ello sea retomado por el Congreso del Estado para estar en posibilidad de determinar lo conducente respecto del procedimiento de reforma pendiente de conclusión.

Esto es, expresamente, se acordó que el resultado tendría efecto en el procedimiento legislativo que actualmente se desarrolla, en el que se propone reformar el artículo octavo transitorio de la Constitución del Estado para modificar la duración del cargo del aludido servidor público de elección popular.

En ese orden, el trabajo legislativo en cada una de sus etapas atiende a finalidades concretas, debido a que, cumplen una función esencial en la formación de la ley, atendiendo a los mecanismos, instrumentos y actos que lo integran.

Por tanto, si el acuerdo del Congreso y la consulta no corresponden con alguno de los instrumentos y procedimientos previstos en la LPCBC, sino que se implementa en el contexto de la reforma local, se estima que el TEBC carecía de competencia para conocer de su impugnación.

De ahí que, en este aspecto de la impugnación, se **desestimen** los planteamientos de los actores.

En el referido contexto, se **desestima** el planteamiento de MC relativo a la supuesta omisión del Congreso del Estado de enviar al titular del Poder

Ejecutivo local la iniciativa de reforma al artículo octavo transitorio, porque, con independencia de cualquier otra consideración, no corresponde en esta instancia constitucional analizar esa supuesta omisión, ya que, la controversia del presente asunto se centra en determinar si el TEBC tenía o no competencia para conocer y resolver lo medios de impugnación promovidos contra el acuerdo del Congreso que aprobó la realización de la consulta en comentario.

Asimismo, se **desestiman** los planteamientos de los actores, porque:

- El proceso electoral ha concluido por lo que, todos los actos efectuados en él, así como sus resultados y validez han adquirido definitividad.
- En todo caso, los efectos de la consulta se refieren a determinar si se concluye o no con el señalado procedimiento legislativo.

Al respecto, conviene señalar que la SCJN [*Suprema Corte de Justicia de la Nación*] ha establecido una amplia doctrina para establecer que corresponde a la materia electoral.

- Las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, esto es, las que regulan los procesos electorales; pues debe considerarse que también pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas, que de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en ordenamientos distintos, en los que se consideren aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales [acción de inconstitucionalidad 10/1998 y jurisprudencia ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO].
- La materia electoral directa hace referencia al conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado. En cambio, la materia electoral indirecta es la que se relaciona con

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, no mediante procedimientos que pivotan en torno a la emisión del voto ciudadano [tesis MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL].

- Las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral [amparo en revisión 743/2005 y tesis DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES].
- Normas, actos y resoluciones de contenido materialmente electoral o que versen sobre derechos político-electorales, de manera que, se atiende tanto al contenido del acto como al tipo de derecho [AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS].

De conformidad con la LEBC, el proceso electoral:

- Es el conjunto de actos ordenados por la Constitución del Estado y esta Ley, realizados por los órganos y las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos [artículo 103].
- Inicia con la sesión pública que celebre el Consejo General, en los términos del artículo 43 de esa Ley, y **concluye una vez entregadas las constancias de asignación de representación proporcional**

**correspondientes** [artículo 104].

- **La etapa de resultados, declaración de validez y calificación de la elección de gobernador** se inicia con la recepción de los paquetes y materiales electorales por los consejos distritales y **concluye con la declaración de gobernador electo o con las resoluciones jurisdiccionales que en su caso se pronuncien en última instancia** [artículo 108].

En el caso, el proceso electoral local ha concluido en atención a que:

- El 11 de julio, el IEBC hizo la declaración de validez de la elección y de gobernador electo, entregando la correspondiente constancia de mayoría.
- Si bien se presentaron diversas impugnaciones, el pasado 2 de octubre esta Sala Superior resolvió:
  - Los juicios SUP-JRC-37/2019 y acumulado, en los cuales se controvirtió la elegibilidad del candidato ganador, y en el sentido de confirmar las correspondientes sentencias impugnadas.
  - El juicio SUP-JRC-40/2019, en el sentido de confirmar la resolución del TEBC que desechó la demanda presentada por el candidato ganador de la elección contra del dictamen de validez y la constancia que se le entregó, derivado de que tal actor se desistió.

Consecuentemente, si el proceso electoral ha concluido es claro que la consulta para definir si se continua o no con el procedimiento legislativo para reformar la norma que establece el periodo de duración del mandato, ya no forma parte de este, y de ahí que, se **desestime** el planteamiento de los actores.

Por las mismas razones se debe **desestimar** el argumento de los actores de que la declaración de incompetencia violenta el derecho a votar en elecciones auténticas, libres y periódicas.

Ello porque, como se ha señalado, el proceso electoral en el cual se ejerció ese derecho fundamental ya ha concluido de manera que, todos

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

los actos ahí emitidos, como la respectiva convocatoria, la declaración de validez y las constancias respectivas han adquirido definitividad y firmeza, por lo que, no pueden ser modificados.

En tal proceso electoral, el IEBC emitió la convocatoria respectiva conforme con la normatividad vigente y aplicable, en relación con el periodo del encargo se encuentra previsto en el artículo octavo transitorio del Decreto 112.

Bajo esta perspectiva, este órgano jurisdiccional ha resuelto diversos asuntos que se le han planteado sobre la base en la normativa relativa a la duración del cargo.

En 2014 se reformó la CPBC con el propósito de hacer concurrentes las elecciones locales con las federales. Para tal propósito, se determinó que la gubernatura electa en 2019 sólo duraría 2 años, a fin de que, en 2021, concurrieran las elecciones federales con una nueva elección a la gubernatura.

Esa norma fue base en el proceso electoral de este año que concluyó al resolverse los últimos medios de impugnación relacionados con la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, es decir, los juicios de revisión SUP-JRC-37/2019 y acumulados, así como el SUP-JRC-40/2019.

Esos asuntos estaban relacionados con la elegibilidad de Jaime Bonilla Valdez, con los resultados del cómputo de la elección, así como la emisión y entrega de la respectiva constancia de mayoría<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En este último caso, se impugnó la resolución del TEBC que tuvo por desistido al ahora gobernador electo del medio de impugnación que promovió contra el dictamen de validez

En este sentido, también es necesario señalar que el artículo octavo transitorio en ningún momento ha sido declarado inaplicable por este órgano jurisdiccional y, en consecuencia, fue el que rigió durante el proceso electoral local.

Por tanto, la supuesta violación al derecho a votar, así como la posible vulneración al principio de certeza aducidas por los actores son inexistentes, al ser afirmaciones genéricas, debido a que, la duración del cargo de la Gobernatura es la que indica la normativa actualmente vigente.

**b.6. El reencauzamiento ordenado por esta Sala Superior no prejuzgó sobre la competencia del Tribunal local para conocer del asunto**

En ese orden, **carecen de razón** los actores cuando aducen que esta Sala Superior ordenó, mediante el Acuerdo de Sala dictado en los juicios ciudadanos SUP-JDC-1204/2019 y acumulados, que el TEBC resolviera la controversia planteada en plenitud de jurisdicción, con lo cual, se determinó su competencia.

En la resolución de esa Sala Superior, se determinó reencauzar los asuntos presentados contra el acuerdo legislativo y la consulta que determina realizar, al considerar que no se había agotado la instancia local y no era procedente el salto de instancia, ya que tal agotamiento de la instancia previa no les generaba a los promoventes un agravio irreparable, aunado que no había elementos en autos para considerar que el TEBC pudiera actuar con parcialidad.

---

y la constancia de mayoría, en relación, justamente, con el periodo del encargo para el que fue electo.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

El efecto de esa determinación fue exclusivamente enviar la impugnación al TEBC para que la resolviera en plenitud de atribuciones, es decir, para que emitiera la resolución que considerara conforme a Derecho, en plena libertad de atribuciones, debiendo determinar, evidentemente, si tendría o no competencia para resolver respecto de la controversia planteada.

La resolución de esta Sala Superior no tuvo el efecto que el partido político actor considera, dado que, en ese pronunciamiento no se prejuzgó sobre la competencia del TEBC ni sobre los requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación y mucho menos sobre el fondo de la controversia planteada.

En este contexto, como este órgano jurisdiccional advirtió que no se había cumplido con el principio de definitividad, envió el asunto al Tribunal local para que se pronunciara, sin emitir alguna consideración sobre la competencia del TEBC, la procedencia o fondo del asunto, ya que, esto correspondía exclusivamente al aludido TEBC.

**b.7. Inexistencia de la obligación de reencauzar el asunto por incompetencia**

Asimismo, se **desestima** el argumento del PAN y MC de que la sentencia del TEBC es contraria al derecho de tutela judicial efectiva, ya que, se limitó a declarar su incompetencia sin determinar cuál sería el órgano competente para resolver tal asunto u ordenar reencauzar el asunto a la autoridad que consideraría competente.

Lo anterior, porque ante la incompetencia del TEBC no cabía la posibilidad jurídica de declinar competencia, reencauzar las demandas o señalar a cuál órgano jurisdiccional consideraba competente, porque la legislación electoral local no contempla un trámite competencial cuando se estime improcedente un medio de impugnación por no corresponder a la materia electoral, por lo que, ante esa clara improcedencia de la vía, el TEBC debe limitarse a declarar tal improcedencia y desechar la demanda, al carecer

de facultades expresas para la apertura de un trámite competencial.

Al respecto, resultan orientadores los criterios sustentados por el Tribunal Pleno de la SCJN, en la jurisprudencia, IMPROCEDENCIA DE LA VÍA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CUANDO LA DEMANDA RESPECTIVA SE HUBIERE ADMITIDO, EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEBE LIMITARSE A SOBRESER EN EL JUICIO<sup>13</sup>, así como en la sentencia emitida en el conflicto competencial 12/2017 suscitado entre este TEPJF y el Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito<sup>14</sup>.

#### **b.8. Omisión de valorar pruebas**

Se **desestima por inatendible** el argumento de que el TEBC omitió valorar las pruebas que MC ofreció relacionadas con las sesiones del Congreso local en las que se aprobó la iniciativa de reforma, así como su declaración formal de incorporación constitucional.

Lo anterior, porque, además de que MC omite señalar de forma clara y precisa cuál es el agravio que le causa esa falta de valoración, así como en que cambiaría la determinación de incompetencia del TEBC, lo cierto es que, el propio actor reconoce que tales medios de prueba los ofreció para que el órgano jurisdiccional local tuviera los elementos suficientes para resolver el fondo de la controversia que planteo y en el que se impugnaban actos del Congreso de aquella entidad.

Por tanto, si el TEBC se declaró incompetente para conocer de esa controversia por no corresponder a la materia electoral, es claro que era

---

<sup>13</sup> Época: Décima Época. Registro: 2017811. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I. Materia(s): Administrativa. Tesis: P./J. 21/2018 (10a.). Página: 271.

<sup>14</sup> Resuelto en sesión de 3 de agosto de 2017.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

inexistente obligación alguna de valorar esas mismas pruebas.

Aunado a lo anterior, con independencia de los argumentos del actor y las acciones realizadas por el TEBC para recabarlas y del Congreso local para entregarlas, tales medios de prueba ya constan en el expediente, ya que, como el propio actor reconoce, las aportó junto con su demanda de JE.

**c. El TEBC carece de competencia para conocer el asunto planteado**

Conforme con lo razonado, se estima que el TEBC actuó conforme a Derecho al determinar su incompetencia para conocer de las impugnaciones contra el acuerdo legislativo mediante el cual se determinó realizar la consulta, toda vez que:

- El acuerdo y la consulta no corresponde a alguno de los instrumentos previstos en la LPCBC y respecto de los cuales se actualiza la competencia del referido TEBC.
- El acuerdo del Congreso que determina la realización de la consulta se emitió dentro del procedimiento legislativo de reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112 de reforma a la CPEBC.
- Tampoco guarda relación con el proceso electoral en el que se eligió al próximo gobernador, en la medida que este ya concluyó, por lo que, respecto de sus actos, resoluciones, validez y resultados, ha operado el principio de definitividad en materia electoral.
- El reencauzamiento ordenado por esta Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-1204/2019 no prejuzgó sobre la competencia del órgano jurisdiccional local para conocer del asunto.

**VII. Decisión**

Al desestimarse los planteamientos de los actores, se **confirma** el acuerdo reclamado del TEBC.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumulan al juicio electoral SUP-JE-97/2019 los diversos juicios SUP-JDC-1336/2019, SUP-JDC-1337/2019 y SUP-JE-98/2019 en consecuencia, glósesse copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente sentencia a los autos del juicio acumulado.

**SEGUNDO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO  
ELECTORAL SUP-JE-97/2019 Y ACUMULADOS**

ÍNDICE	
GLOSARIO.....	45
I. Sentido .....	45
II. Contexto de la controversia.....	45
III. Cosa juzgada: a la luz de la normatividad vigente en la elección celebrada, la gubernatura debe durar dos años .....	48
IV. El congreso estatal creó una fase adicional al procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales .....	51
V. Conclusión .....	56

**G L O S A R I O**

<b>Acuerdo impugnado</b>	<b>Acuerdo de incompetencia emitido por el Tribunal de Justicia Electoral de Baja California</b>
<b>Constitución:</b>	<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>
<b>Constitución estatal</b>	<b>Constitución Política del Estado de Baja California</b>
<b>Congreso estatal</b>	<b>Congreso del Estado de Baja California</b>
<b>Ley de Participación Ciudadana</b>	<b>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California</b>
<b>Tribunal de Baja California</b>	<b>Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California</b>

**I. Sentido**

Si bien coincido en confirmar el acto impugnado, a mi juicio debe ser por lo siguiente:

1. Existe cosa juzgada, conforme a las normas actualmente aplicables, porque esta Sala Superior ya se ha pronunciado en diversos asuntos sobre la duración por dos años de la gubernatura, y
2. El Congreso estatal creó una fase adicional del procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales.

**II. Contexto de la controversia**

**1. Reformas normativas**

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

Como es sabido, en el año dos mil catorce el Congreso estatal reformó la Constitución local con el propósito de hacer concurrentes las elecciones del estado con las federales.

Así, en el artículo octavo transitorio del decreto 112 se determinó que la gubernatura electa en dos mil diecinueve concluirá en dos mil veintiuno.

**2. Procedimiento electoral 2018-2019**

**a. Convocatoria a elecciones.** Con base en esa normativa, el Instituto local emitió convocatoria para la elección de la gubernatura. En ese acto precisó que la duración del cargo sería de dos años, precisamente por lo establecido en el mencionado artículo octavo transitorio.

Desde la emisión de la convocatoria hasta la fecha de la elección se promovieron diversos medios de impugnación, tanto locales como federales, relacionados con la duración del cargo.

**i. SUP-JRC-5/2019 y acumulados.** En este asunto, la Sala Superior revocó la sentencia del Tribunal de Baja California, por la cual amplió la duración de la gubernatura de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro.

En esa ocasión se revocó porque la impugnación de la convocatoria, como acto de aplicación del artículo transitorio, se había realizado de manera extemporánea. Por tanto, la ampliación de la duración del cargo quedó sin efectos.

**ii. SUP-JRC-22/2019 y acumulados.** En este caso, la Sala Superior revocó una diversa sentencia del Tribunal de Baja California, en la cual amplió la duración del cargo de la gubernatura de dos mil diecinueve a dos mil veinticinco.

En ese momento, Jaime Bonilla Valdez había impugnado su registro como candidato a la gubernatura, con la pretensión de dejar sin efecto la duración de dos años del cargo.

Sin embargo, esta Sala Superior determinó que la convocatoria era, en todo caso, lo que se debió controvertir y el acuerdo de registro no fue un acto de aplicación del artículo transitorio.

Los dos anteriores juicios acontecieron antes de la jornada electoral.

**b. Entrega de la constancia.** El once de junio, el Instituto local entregó a Jaime Bonilla Valdez la constancia de mayoría y validez de la elección a la gubernatura. En ese documento se precisó que la duración del cargo sería de dos mil diecinueve a dos mil veintiuno, es decir, dos años.

Con motivo de la calificación también se promovieron diversos juicios.

**i. SUP-JRC-37/2019 y acumulado.** En estos asuntos, la Sala Superior confirmó la elegibilidad de Jaime Bonilla Valdez y los resultados del cómputo de la elección, motivo por el cual también se confirmó la entrega de la constancia de mayoría.

**ii. SUP-JRC-40/2019.** Jaime Bonilla Valdez impugnó la constancia de mayoría otorgada a su favor, con el propósito, nuevamente, de dejar sin efectos la duración del cargo por dos años.

Empero, Jaime Bonilla Valdez desistió del juicio, lo cual fue acordado favorablemente por el Tribunal de Baja California. Esa sentencia fue impugnada ante esta Sala Superior, la cual confirmó que era válido el desistimiento.

El efecto de esta última determinación de la Sala Superior fue que, con base en la legislación vigente, la duración del cargo de la gubernatura quedara en dos años.

**III. Cosa juzgada: a la luz de la normatividad vigente en la elección celebrada, la gubernatura debe durar dos años**

**a. El Tribunal de Baja California debió considerar lo resuelto por la Sala Superior en los precedentes**

Es mi convicción que el Tribunal de Baja California debió considerar lo resuelto por esta Sala Superior en los distintos medios de impugnación relacionados con la duración del cargo, en los términos de la legislación vigente

Esto es así, porque esta Sala Superior se ha pronunciado claramente, de manera definitiva e inatacable, sobre la duración del cargo, motivo por el cual el Tribunal de Baja California estaba vinculado a lo resuelto en los respectivos medios de impugnación.

**b. Cosa juzgada**

No queda duda que desde la convocatoria y hasta hoy, pasando por la entrega de la constancia de mayoría en Baja California ha regido sólo una ley en lo relativo a la duración del cargo.

En efecto, la duración del cargo fue establecido desde la emisión del artículo octavo transitorio, el cual se reflejó en la convocatoria emitida por el Instituto local para la elección de la gubernatura.

Bajo esta perspectiva, este órgano jurisdiccional ha resuelto todos los casos que se le han planteado, es decir, con base en la normativa relativa a la duración del cargo.

En este contexto, se determinó confirmar la entrega de la constancia de mayoría, en la cual claramente se menciona que la duración del cargo es por dos años.

En este sentido, con base en los precedentes antes mencionado, estoy convencido que, en el caso, existe cosa juzgada, conforme a las

normas actualmente aplicables, respecto a la duración de la gubernatura electa en dos mil diecinueve, ello a partir de la normativa vigente.

Esto es así, porque los distintos medios de impugnación en los cuales esta Sala Superior se ha pronunciado de manera definitiva e inatacable han tenido como efecto dejar firme la duración de dos años de la gubernatura electa en dos mil diecinueve.

Tal como se señaló, en el año dos mil catorce se reformó la Constitución estatal con el propósito de hacer concurrentes las elecciones locales y las federales. Para tal propósito, se determinó que la gubernatura electa en dos mil diecinueve sólo duraría dos años, a fin de que, en dos mil veintiuno, concurrieran las elecciones federales con una nueva elección a la gubernatura.

Esa norma fue base en el procedimiento electoral iniciado este año con la convocatoria y concluido con el último medio de impugnación relacionado con la validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, es decir, los juicios de revisión SUP-JRC-37/2019 y acumulados, así como el SUP-JRC-40/2019.

Esos asuntos estaban relacionados con la elegibilidad de Jaime Bonilla Valdez, con los resultados del cómputo de la elección y con la constancia de mayoría en la cual se precisa la duración de la gubernatura.

En todos esos casos, así como en los diversos juicios de revisión SUP-JRC-5/2019 y acumulados, así como SUP-JRC-22/2019 y acumulados, vinculados precisamente con la duración de la gubernatura, se estudió y aplicó la normativa vigente en la actualidad, incluido el artículo octavo transitorio.

En ese sentido, si esta Sala Superior ya se pronunció sobre la validez

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

de la elección, así como en la duración del cargo con base en la normativa vigente, es evidente que existe cosa juzgada, conforme a las normas actualmente aplicables, sobre el periodo de la gubernatura electa en dos mil diecinueve

En efecto, al resolver los medios de impugnación antes precisados, esta Sala Superior se pronunció sobre cada uno de los argumentos planteados por los distintos participantes en la elección, para lo cual invocó las normas constitucionales y legales vigentes.

Ahora, respecto a la duración de la gubernatura, de manera particular en los juicios de revisión SUP-JRC-5/2019 y acumulados, SUP-JRC-22/2019 y acumulados, SUP-JRC-37/2019 y acumulados, así como el SUP-JRC-40/2019, a pesar de estar cuestionada la aplicabilidad del artículo octavo transitorio, lo cierto es que, con independencia del razonamiento expuesto en cada una de esas sentencias, ese precepto se ha mantenido en el procedimiento electoral ya concluido.

Así, una vez resueltos todos los medios de impugnación, esta Sala Superior confirmó la entrega de la constancia de mayoría en los términos en que fue otorgada<sup>15</sup>. Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución, las sentencias de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, motivo por el cual ningún medio de impugnación procede para controvertirlas y, por ese sólo hecho, adquieren la calidad de cosa juzgada.

En este sentido, también es necesario señalar que el artículo octavo transitorio en ningún momento ha sido declarado inaplicable por este órgano jurisdiccional y, en consecuencia, es el que rigió durante el procedimiento electoral, motivo por el cual la gubernatura electa fue

---

<sup>15</sup> La cual establecía dos años como duración del cargo.

para dos años, por ser la temporalidad con la cual esta Sala Superior resolvió los distintos asuntos.

Por tanto, con base en la institución jurídica procesal de la cosa juzgada, el Tribunal de Baja California debió declarar inoperantes los argumentos de los actores en la instancia local en la parte relativa, porque la duración del cargo de la gubernatura ha quedado firme conforme a las normas actualmente aplicables, según lo resuelto en las diversas sentencias emitidas por esta Sala Superior.

Ello, porque la supuesta violación al derecho a votar y la vulneración al principio de certeza son inexistentes, al ser afirmaciones sin sustento jurídico y fáctico, debido a que la duración del cargo de la gubernatura es de dos años, porque así lo indicaba la normativa actualmente vigente que rigió el procedimiento electoral y hasta el día de hoy.

**IV. El congreso estatal creó una fase adicional al procedimiento legislativo, lo cual no es controlable por los tribunales electorales**

No pasa desapercibido que actualmente se desarrolla un procedimiento legislativo en el cual se pretende reformar el artículo octavo transitorio que establece la duración de la gubernatura electa en dos mil diecinueve.

Al respecto, el Congreso estatal emitió un acuerdo para ordenar la realización de una “consulta ciudadana”, para decidir si continua con el procedimiento legislativo de reforma constitucional.

Empero, esa “consulta” en modo alguno forma parte del procedimiento legislativo ordinario, porque éste está regulado conforme a lo siguiente:

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

- Las iniciativas se sujetan a los trámites de dictamen de comisiones, discusión y votación.<sup>16</sup>
- En casos urgentes, el Congreso estatal puede dispensar los trámites para la aprobación de leyes.<sup>17</sup>
- Si se desecha una iniciativa no se podrá volver a presentar en el mismo periodo de sesiones.<sup>18</sup>
- Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso estatal y promulgadas por el Ejecutivo.<sup>19</sup>
- Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso estatal, puede negar la sanción y devolverlo con sus observaciones.<sup>20</sup>
- En cuanto a las reformas constitucionales, la iniciativa requiere ser aprobada por las dos terceras partes de las diputaciones, hecho lo cual se envía a los ayuntamientos para ser aprobada por la mayoría de éstos. Solo las reformas aprobadas con este procedimiento, pueden ser objeto de referéndum.

Con base en la normativa aplicable del procedimiento legislativo en Baja California, se advierte que la “fase de consulta” de ninguna manera forma parte del mismo y constituye una etapa adicional creada por el Congreso estatal.

En efecto, de la lectura del acuerdo del Congreso estatal se advierte literalmente lo siguiente:

**PRIMERO.** Se aprueba realizar una consulta directa ciudadana por este

---

<sup>16</sup> Artículo 29 de la Constitución estatal

<sup>17</sup> Artículo 31 de la Constitución estatal

<sup>18</sup> Artículo 32 de la Constitución estatal

<sup>19</sup> Artículo 33 de la Constitución estatal.

<sup>20</sup> Artículo 34 de la Constitución estatal

Poder Legislativo del Estado libre y Soberano de baja california, para que, en forma abierta, transparente, y democrática, se conozca el sentir de las y los ciudadanos bajacalifornianos, respecto a la ampliación de mandato de 2 a 5 años de la Gobernatura, y que el resultado de tal manifestación ciudadana, sea tomada como mandato para esta Legislatura del Estado. **En el supuesto de aprobarse por un mandato de 5 años, se continuará con el proceso legislativo correspondiente; Si el sentido del resultado fuera por un mandato de 2 años, se interrumpirá dicho proceso legislativo.**

**(El resaltado es para efecto de este voto)**

Conforme a la transcripción se observa que el acuerdo del Congreso estatal es claro en establecer que se continuará el procedimiento legislativo sólo tras analizar los resultados de la consulta, en los términos indicados.

Incluso, se señala expresamente qué va a suceder en cada supuesto, de tal forma que si la consulta aprueba la extensión del mandato se continuará con el procedimiento.

En cambio, si se desaprueba la extensión el procedimiento se interrumpirá.

Lo anterior claramente refleja que el Congreso estatal crea una fase adicional del procedimiento legislativo no regulada en la normativa aplicable.

Esta situación podría ser hipotéticamente contraria a la Constitución, pero dado que está inmerso a manera de una fase adicional creada “ad hoc” en el procedimiento legislativo, no corresponde a los tribunales electorales decidir sobre su constitucionalidad, de acuerdo con lo siguiente.

#### **1. El tema del acuerdo impugnado corresponde al Derecho Parlamentario**

Como se ha precisado, la llamada consulta está inmersa como fase “ad hoc” del procedimiento legislativo y, en consecuencia, se rige por el Derecho Parlamentario, lo cual excluye la posibilidad de

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

intervención de los tribunales electorales.

Efectivamente, las cuestiones relacionadas con el procedimiento legislativo corresponden al ámbito Derecho Parlamentario, respecto del cual esta Sala Superior ha sostenido la incompetencia de los tribunales electorales para conocer y decidir sobre su constitucionalidad y/o legalidad<sup>21</sup>.

El procedimiento de creación de leyes se rige por normas material y formalmente de carácter parlamentario, en tanto regulan la forma en cómo el órgano legislativo debe actuar en su tarea.

Así, las normas parlamentarias regulan quiénes son los sujetos facultados para presentar iniciativas de ley, cuál es el procedimiento establecido para tramitar la iniciativa, la discusión y aprobación.

De igual forma, esas leyes determinan los casos en los cuales el Ejecutivo puede ejercer su facultad de veto y, de ser el caso, cómo se deben atender las observaciones hechas por ese poder.

Hecho lo anterior, esas normas parlamentarias regulan la publicación de las leyes aprobadas y cuándo entran en vigor.

Como se advierte, las normas que regulan el procedimiento legislativo están relacionadas directamente con la función de creación normativa de los congresos, federal y locales.

Por tanto, los procedimientos legislativos, así como los actos inmersos en éstos, en primer lugar, no tienen sustento en una ley o norma

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 34/2013. “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”.

Jurisprudencia 44/2014. “COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO”.

electoral; además, tampoco se relacionan con el ejercicio de derechos político-electorales.

Por ello, los tribunales electorales no pueden ejercer control sobre los procedimientos legislativos ni de los actos relacionados con éstos, máxime si ninguna norma constitucional o legal les autoriza realizar ese tipo de control.

## **2. El tema del acuerdo impugnado es de carácter constitucional en lo general**

Sobre la imposibilidad por los tribunales electorales de conocer en concreto la vulneración al procedimiento legislativo, la inclusión de fases específicas o su irregularidad, esta Sala Superior se ha pronunciado en ese sentido en múltiples casos.

Esto se puede constatar en los expedientes de las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-3/2014, SUP-OP7/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-6/2015, SUP-OP-7/2015, SUP-OP-8/2015, SUP-OP-10/2015, SUP-OP-18/2015, SUP-OP-27/2015, SUP-OP-29/2015 y SUP-OP-32/2015.

En todos esos casos, esta Sala Superior ha señalado que las violaciones a la normativa que regula los procedimientos legislativos, son parte de la Ciencia del Derecho en lo General, así como del Derecho Constitucional y Parlamentario, en lo particular.

Por tanto, se ha abstenido de emitir una opinión en esos temas, porque, esencialmente, no requieren un pronunciamiento especializado en materia electoral, en tanto éstos se relacionan con otros ámbitos del Derecho.

En efecto, los tribunales electorales tienen como finalidad la defensa de los derechos constitucionales y legales de los diversos sujetos de Derecho, contenidos en ordenamientos jurídicos de carácter electoral.

**SUP-JE-97/2019  
Y ACUMULADOS**

En la especie, los procedimientos legislativos y los actos inmersos en los mismos están regulados en ordenamientos distintos a los electorales, los cuales tienen como finalidad, entre otros, regular las funciones de los órganos encargados de crear las leyes.

En este sentido, al ser aspectos de una materia distinta a la electoral, el procedimiento legislativo y los actos o fases inmersos están fuera de la competencia de los tribunales electorales y, en consecuencia, en este ámbito no es posible ejercer a los tribunales electorales un control de constitucionalidad y/o legalidad sobre los mismos.

**V. Conclusión**

Con base en lo expuesto, en mi concepto, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada por los motivos expresados adicionalmente en este voto razonado.

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**