

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SUP-JE-102/2019 Y
ACUMULADO¹

PROMOVENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTRO²

RESPONSABLES: XXII LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA Y OTRO³

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY

Ciudad de México, octubre treinta de dos mil diecinueve.

SENTENCIA de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **que acumula, y desecha de plano ambos juicios** porque, desde una perspectiva general y abstracta, y sin vincularlo con un acto concreto de aplicación, los promoventes cuestionan la constitucionalidad del Decreto 351, emitido por la XXII Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el día diecisiete del presente mes y año.

¹ SUP-JE-110/2019.

² El Juicio Electoral de clave SUP-JE-102/2019 se promovió por el Partido de la Revolución Democrática — *en lo sucesivo* el PRD—, en tanto que el diverso, identificado con la nomenclatura SUP-JE-110/2019 fue promovido por el Partido de Baja California —*en adelante* el PBC—. En conjunto, ambos partidos serán denominados indistintamente como *los actores o los promoventes*.

³ Además, el Gobernador Constitucional de la misma entidad federativa.

ANTECEDENTES⁴

1. Reformas constitucionales en materia electoral. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ en materia político-electoral.

En lo que concierne al artículo 116, fracción IV, inciso n), de esa Ley Suprema, se dispuso que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarían que se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales.

2. Decreto 112 —*adecuación a la Constitución de Baja California*—. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial de Baja California, el decreto número 112, por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

En lo que interesa, el primer párrafo del artículo Octavo transitorio de dicho decreto dispuso que, para efecto de la concurrencia de la elección de la gubernatura del Estado con el Proceso Electoral Federal del año dos mil veintiuno, quien resultare electo en el proceso electoral local del año dos mil

⁴ Además de narrar los antecedentes expuestos en la demanda, se citan los que constan en las sentencias dictadas por esta Sala Superior, en los juicios SUP-JRC-5/2019 y acumulados, SUP-JRC-22/2019 y acumulados, SUP-JRC-37/2019 y acumulado, SUP-JRC-40/2019, SUP-JE-97/2019 y acumulados, así como SUP-JE-103/2019, los cuales se citan como hechos notorios en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral —*también referida como Ley de Medios*—.

⁵ En adelante *la Ley Suprema, la CPEUM o la Constitución Federal*.

diecinueve⁶ iniciará funciones el primero de noviembre de ese mismo año, y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

3. Inicio del proceso estatal electoral 2018-2019. El nueve de septiembre de dos mil dieciocho, dio inicio el proceso electoral ordinario 2018-2019 del estado de Baja California, para elegir Gobernatura, Diputaciones Locales y Ayuntamientos.

4. Convocatoria a elecciones ordinarias 2018-2019. En sesión de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral de Baja California⁷ aprobó el dictamen 5, y con él, la Convocatoria para renovar gobernatura, diputaciones y ayuntamientos.

Dicha convocatoria se publicó el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho en el periódico local *El Mexicano*, y el cuatro de enero en el Periódico Oficial de la entidad.

En lo que interesa, en su Base Sexta, la convocatoria de mérito dispuso que los cargos a elegir serían, entre otros, la Gobernatura del Estado para el periodo constitucional del primero de noviembre del actual al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

5. Recursos de inconformidad locales RI-18/2019 y acumulados. El veinticuatro de febrero, el Tribunal de Justicia

⁶ En adelante, todas las fechas se entenderán del año dos mil diecinueve, salvo mención específica.

⁷ En adelante *el IEEBC* u *OPE*.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Electoral del Estado de Baja California⁸ resolvió los recursos interpuestos los días veintidós y veintinueve de enero, así como seis de febrero, por Blanca Estela Fabela Dávalos y otras personas, en contra de la convocatoria descrita en el punto que antecede.

En dicho fallo se confirmaron tanto el dictamen 5 como la convocatoria a las elecciones estatales. Además, se ordenó al OPLE que emitiera una adenda con la interpretación de la Base Sexta, inciso a) de la citada convocatoria, para que se especificara que el periodo de ejercicio para el titular del Ejecutivo sería de cinco y no de dos años.

6. Acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019. En acatamiento a lo anterior, y en sesión de veinticinco de febrero, el OPLE aprobó el acuerdo indicado, por el que se emitió una adenda a la Base Sexta de la convocatoria de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, para precisar que la gubernatura se ejercería del primero de noviembre de este año al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

7. Juicios SUP-JRC-5/2019 y acumulados. Diversos partidos políticos controvirtieron la sentencia recaída al recurso de inconformidad RI-18/2019 y acumulados, descrita en el punto 5 anterior.

Por sentencia dictada el veintisiete de marzo por esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción se resolvió la extemporaneidad de los recursos estatales. En consecuencia,

⁸ En lo sucesivo *el Tribunal Local* o *el Tribunal Estatal*.

se revocaron todos los actos emitidos en cumplimiento de la sentencia local controvertida, de entre los que se encontraba el acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, por el cual se emitió la adenda a la Base Sexta de la convocatoria, según quedó descrito en el punto anterior.

En consecuencia, quedó sin efectos la ampliación del periodo de ejercicio de la gubernatura.

8. Acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019. En sesión de treinta de marzo, el OPLE emitió el acuerdo en cuestión, por el que se aprobó el registro de Jaime Bonilla Valdez como candidato a la gubernatura por Baja California.

En los antecedentes de dicho acuerdo, se mencionó que por virtud del fallo descrito en el punto que antecede, el periodo de la gubernatura sería para el periodo Constitucional del primero de noviembre del actual al treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

9. Recurso de inconformidad RI-63/2019. El recurso en mención se interpuso por el entonces candidato Jaime Bonilla Valdez, en contra del acuerdo IEEBC-CG-PA37-2019.

El recurso se resolvió por el Tribunal Local el siete de mayo, en el sentido de inaplicar el artículo octavo transitorio del decreto 112, y modificar tanto el acuerdo del OPLE identificado con la clave IEEBC-CGPA37-2019, así como la convocatoria correspondiente, para efecto de que fuera por seis años el periodo de la gubernatura que resultara electa en el proceso

SUP-JE-102/2019 y acumulado

electoral 2018-2019.

10. Juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-22/2019 y acumulados. En contra de lo anterior, los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y PBC promovieron las revisiones constitucionales indicadas al inicio de este punto.

Los juicios se resolvieron el veintinueve de mayo, en el sentido de revocar el fallo local, así como los actos emitidos en su cumplimiento, declarando la subsistencia del artículo octavo transitorio del multicitado decreto 112; es decir, que el periodo de mandato constitucional para la gubernatura de esa entidad sería de dos años.

11. Jornada electoral. Tuvo lugar el pasado dos de junio para elegir, entre otros funcionarios, a quien ocuparía la titularidad de la gubernatura estatal.

12. Expedición de la constancia de mayoría. En sesión de once de junio, el OPLE declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría a Jaime Bonilla Valdez como gobernador electo en el proceso electoral local 2018-2019, para ejercer el cargo por un periodo de dos años, contados a partir del primero de noviembre del año en curso, y hasta el treinta y uno de octubre del año dos mil veintiuno.

13. Impugnaciones ante el Tribunal Local, en contra de la constancia de mayoría. El catorce de junio, el PRD interpuso el **recurso de revisión RR-143/2019**, para controvertir la constancia de mayoría al considerar que el gobernador

electo era inelegible por incumplir los requisitos de nacionalidad y residencia.

Asimismo, el propio candidato ganador, Jaime Bonilla Valdez, interpuso el **recurso de revisión RR-146/2019**, en el que solicitó la inaplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112.

Por su parte, el partido local Transformemos, al interponer el **recurso de revisión de clave RR-147/2019**, cuestionó la expedición de la constancia de mayoría, al considerar que debía anularse la votación recibida en diversas casillas.

14. Reforma al artículo octavo transitorio del decreto 112. El ocho de julio, la XXII Legislatura del Congreso de Baja California aprobó el Decreto que reforma el octavo transitorio del Decreto 112 para, entre otros aspectos, modificar el periodo de ejercicio de la gubernatura electa en el proceso electoral 2018-2019, para que fuera por cinco años y concluir el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

15. Declaratoria formal de la reforma al Octavo Transitorio del Decreto 112. El veintitrés de julio, se declaró formalmente la incorporación constitucional de la reforma al artículo octavo transitorio del Decreto 112, en cuanto al periodo de ejercicio de la gubernatura electa en dos mil diecinueve.

16. Consulta ciudadana. El veintidós de agosto, el Congreso local determinó llevar a cabo una consulta con la finalidad de conocer el sentir de la ciudadanía bajacaliforniana, respecto de la ampliación del mandato de la gubernatura electa de

SUP-JE-102/2019 y acumulado

dos a cinco años.

17. Sentencia local del recurso de revisión RR-143/2019. El cinco de septiembre, el Tribunal Local confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, al declarar la inoperancia de los conceptos de agravio por los que el PRD alegaba la inelegibilidad del candidato electo, pues insistió en las causas alegadas al promover el diverso recurso de inconformidad RI-64/2019, en que se declararon infundadas las alegaciones vinculadas con la supuesta falta de nacionalidad y residencia del ahora gobernador electo.

18. Sentencia local del recurso de revisión RR-147/2019. El dieciséis de septiembre, el Tribunal local confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de la constancia de mayoría, al declarar infundados

19. Desechamiento del recurso de revisión RR-146/2019. El recurso fue desechado de plano por el Tribunal Local, mediante acuerdo plenario dictado el diecinueve de septiembre, en el que tuvo por desistido expresamente al actor⁹.

20. Acuerdo plenario MI-165/2019. El treinta de septiembre, el Tribunal local emitió acuerdo plenario mediante el cual determinó su incompetencia para conocer y resolver la

⁹ El recurso local derivó del acuerdo de reencauzamiento dictado el 18 de junio, por esta Sala Superior, en autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de clave SUP-JDC-115/2019, promovido por demanda presentada el once de junio. También es de mencionar que el partido Movimiento Ciudadano promovió el juicio de revisión constitucional electoral de clave SUP-JRC-35/2019, en el que alegó la dilación en la sustanciación y la falta de resolución del recurso de revisión RR-146/2019. Dicha revisión constitucional se resolvió por sentencia dictada el dieciocho de octubre, en el sentido de declarar infundadas las alegaciones del partido impugnante.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

controversia relacionada con la consulta ciudadana descrita en el punto anterior, al sostener que se trataba de actos de naturaleza legislativa y no electoral¹⁰.

21. Sentencia SUP-JRC-37/2019 y acumulado. Por demandas presentadas los días nueve y veintiuno de septiembre, PRD y Transformemos, respectivamente, controvirtieron las sentencias del Tribunal Local, recaídas a los recursos de revisión RR-143/2019 y RR-147/2019, mediante la promoción de los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-37/2019 y SUP-JRC-39/2019.

Ambos asuntos se resolvieron de manera acumulada, mediante sentencia dictada por esta Sala Superior el dos de octubre.

En dicho fallo, se confirmaron las resoluciones controvertidas que, a su vez, habían confirmado el dictamen de validez de la elección y la constancia de mayoría expedida a favor de Jaime Bonilla Valdez, con lo que se validó la elección respectiva, bajo la vigencia del artículo octavo transitorio de la Constitución Local que establecía que la gubernatura sería por un periodo de dos años.

22. Sentencia SUP-JE-97/2019 y acumulados. Posterior a ello el nueve de octubre, se presentaron sendos escritos de demanda ante esta Sala Superior, a fin de controvertir el acuerdo plenario descrito en el punto anterior, mismos que por sentencia dictada el día diez del mismo mes, fueron resueltos en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado, debido a

¹⁰ Esta impugnación local derivó del acuerdo de reencauzamiento dictado por esta Sala Superior el pasado diez de septiembre, en autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1204/2019 y demás acumulados.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

que la consulta no correspondía al ámbito electoral, ni a las previstas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

23. Sentencia SUP-JRC-40/2019. En la misma fecha, es decir, el diez de octubre, se confirmó el acuerdo de desechamiento decretado por el Tribunal Local en el recurso de revisión RR-146/2019, al considerarse que no asistía la razón al partido actor en sus alegaciones.

24. Publicación del decreto 351 —*reforma al octavo transitorio del decreto 112*—. El diecisiete de octubre, se publicó en el Periódico Oficial de Baja California el Decreto número 351, por el que se reformó el artículo octavo transitorio del decreto 112 descrito en estos antecedentes.

25. Juicio electoral SUP-JE-102/2019. Por demanda presentada directamente ante esta Sala Superior el veintitrés de octubre, el PRD promovió el juicio indicado al rubro, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos conducentes.

26. Juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-43/2019. Por su parte, mediante demanda presentada el veintiuno de octubre ante el Congreso señalado como responsable, el PBC promovió el juicio de revisión constitucional indicado en este apartado, el cual, una vez recibido en esta Sala Superior, fue turnado a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

27. Acuerdo de reencauzamiento del SUP-JRC-43/2019 a SUP-JE-110/2019. Por acuerdo dictado por el Pleno de esta Sala Superior, se determinó que el juicio de revisión constitucional electoral descrito en el punto que antecede, debía reencauzarse a juicio electoral, al ser el medio de impugnación procedente para los casos en que no proceda la vía descrita en aquellos regulados por la Ley de Medios. En su oportunidad, el asunto se registró con la clave indicada al rubro de este apartado.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior cuenta con competencia *formal* para resolver ambos juicios electorales, por plantearse aspectos vinculados con la duración del mandato de la Gubernatura de Baja California, electa en el proceso electoral local 2018-2019, lo que, a juicio de los actores, tiene una vinculación con la materia electoral¹¹.

SEGUNDA. Acumulación. Por conexidad en la causa y para evitar el dictado de sentencias contradictorias, procede acumular el SUP-JE-110/2019 al diverso SUP-JE-102/2019¹², pues en ambos se controvierte el mismo decreto legislativo emitido, evidentemente, por la misma autoridad. Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos en el

¹¹ Según lo dispuesto en los artículos 41, Base VI; y 99, de la CPEUM; 186, fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, lo estipulado en los *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* en los que se dispuso la integración de ese tipo de expedientes para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la referida Ley de Medios.

¹² Por ser el primero que se registró en esta Sala Superior.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

asunto acumulado¹³.

TERCERA. Improcedencia. Deben desecharse de plano los medios de impugnación, porque los demandantes pretenden que esta Sala Superior ejerza control abstracto de constitucionalidad respecto de un decreto de reforma local, lo que actualiza la hipótesis de improcedencia y el consecuente desechamiento, dispuestos en los artículos 10, párrafo 1, inciso a)¹⁴, en relación con el diverso 9, párrafo 3¹⁵, ambos de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, pues del análisis integral y coherente de las demandas, se advierte que los actores hacen valer la inconstitucionalidad del Decreto 351 emitido por el Congreso de Baja California —*señalado como responsable*—, que modificó el artículo Octavo transitorio del diverso decreto 112, en la parte concerniente a la duración del periodo de ejercicio del cargo de la gubernatura electa en el proceso electoral local 2018-2019.

En tal sentido, la pretensión común no deriva ni está vinculada con un acto concreto de aplicación, emitido por una autoridad electoral, a partir del cual soliciten la inaplicación de un precepto que consideran contrario a la CPEUM, único supuesto que actualizaría la procedencia de los medios de impugnación cuyo conocimiento y resolución corresponde a

¹³ Según lo dispuesto en los artículos 199 fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ **Artículo 10.**

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:
a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;
[...]

¹⁵ **Artículo 9.**

[...]
3. Cuando el medio de impugnación [...] cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano [...].

las Salas del Tribunal Electoral.

La conclusión apuntada se sustenta en las consideraciones jurídicas siguientes.

Los párrafos primero y sexto del artículo 99 de la CPEUM estatuyen que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Ley Suprema, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, a cuyas Salas podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, cuando sean contrarias a la misma CPEUM, en cuyo caso, el asunto se limitará al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación correspondiente.

Por otra parte, la fracción II del artículo 105 de la Carta Magna precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Desde esa perspectiva, se tiene que ese modelo de control de constitucionalidad de normas electorales se puede ejercer de dos formas distintas, cada una de ellas delimitada a partir de la competencia que el Constituyente Permanente le confirió expresa y limitativamente a cada uno de los Tribunales Constitucionales ya referidos.

El primero de ellos es el **control abstracto**, conferido

SUP-JE-102/2019 y acumulado

exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es la única que puede decretar la invalidez de un precepto, con efectos generales, cuando sea contrario a la Constitución.

Sobre esta modalidad de control de constitucionalidad de normas, el propio Tribunal Pleno ha sostenido que las acciones de inconstitucionalidad son un mecanismo de **control abstracto**, por virtud del cual tanto las minorías parlamentarias y el Procurador General de la República, en principio, como los partidos políticos y las comisiones de derechos humanos, con motivo de las reformas posteriormente realizadas, se encontraran legitimados para plantear la posible inconstitucionalidad de una norma general emitida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas Locales o la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Congreso de la Ciudad de México¹⁶.

Ahora bien, el otro modelo, es decir, el conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el conocido como de **control concreto**, el cual únicamente puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral¹⁷.

¹⁶ Ver jurisprudencia P./J. 129/99, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN**, consultable en el sitio electrónico del Semanario Judicial de la Federación —<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/tesis.aspx>—, con el registro número 192841. En general, esta y todas las tesis y jurisprudencias que del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se citen en este fallo, pueden ser consultables en la página oficial del referido Semanario.

¹⁷ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, de rubro **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN**, consultable en el sitio oficial de la Dirección General de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta de este órgano jurisdiccional, en la dirección electrónica <http://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

Es decir: la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotado cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución Federal.

De suerte que **este Tribunal Electoral no puede conocer de planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad de normas**, ni pretensiones encaminadas a ponderar la viabilidad jurídica de un precepto, **a menos que la controversia se centre respecto de un acto de aplicación que concretice una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia**, que afecte la esfera jurídica del promovente, o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad¹⁸.

En este último caso, y asumiendo que asiste razón a los impugnantes, el efecto sobre la constitucionalidad de la norma estaría siempre acotado al acto concreto de autoridad, sin que la declaratoria de inaplicación tenga efectos generales o derogatorios—*lo que sí puede lograrse mediante una sentencia de acción de inconstitucionalidad*—, puesto que la sentencia que se dicte sólo podrá inaplicar la disposición en relación con el caso concreto, lo que se traduce en que el acto cuestionado no podrá fundarse en la disposición inaplicada.

¹⁸ Razonamientos similares se expresaron al resolver el SUP-JDC-96/2019, SUP-JE-7/2018 y SUP-JDC-1060/2017.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

De lo anterior puede concluirse que una de las diferencias entre ambas especies de control concentrado, atiende a que las acciones de inconstitucionalidad resuelven sobre la pretensión de inconstitucionalidad de una disposición jurídica en abstracto, cuyos efectos pueden ser incluso derogatorios y generales, mientras que el control que ejercen las Salas del Tribunal Electoral parten de la concreción —*aplicación*— de una ley a un caso particular, sin que se siga que, al resultar fundada la inconstitucionalidad, traiga como consecuencia efectos generales ni derogatorios, pues la porción legal sólo se puede inaplicar para ese caso en particular, y proteger sólo a quien cuestionó su regularidad constitucional.

Es por ello por lo que resultarían improcedentes las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en contra de actos concretos de aplicación en materia electoral, al igual que lo serían aquellos medios de impugnación electorales que persigan o pretendan un control abstracto de constitucionalidad respecto de una porción legal o normativa¹⁹.

Así, la improcedencia prevista por el legislador nacional en la Ley de Medios deriva del mandato del Constituyente Permanente consagrado en los artículos 99 y 105, fracción II de la CPEUM, pues limita el alcance de los fallos dictados por las Salas del Tribunal Electoral, sólo a los casos concretos sobre los

¹⁹ Ver la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P/J 65/2000, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES**, localizable mediante número de registro 191669.

que versen los juicios, en tanto que, por otra parte, establece que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes con la Constitución Federal.

Sobre esto último, cabe destacar que esta Sala Superior ha sostenido²⁰ que se justifica la improcedencia de los medios de impugnación cuando se alegue la no conformidad de leyes electorales con la Constitución, a partir de dos exigencias derivadas del régimen constitucional vigente:

- a) La primera, que es preservar el modelo de control de constitucionalidad de leyes y normas electorales, dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II de la Carta Magna; y
- b) La segunda, que es contar con un sistema de administración de justicia eficiente que permita hacer frente de manera adecuada, pronta y expedita a las violaciones de los derechos político-electorales dentro de los procesos electorales.

En el caso, los actores promovieron sendos medios de impugnación para controvertir el contenido del Decreto 351, emitido por la XXII Legislatura de Baja California, por el cual se reformó el artículo Octavo transitorio del diverso Decreto 112 —*publicado en el mismo medio oficial el diecisiete de octubre de dos mil catorce*—, a fin de ampliar el periodo de ejercicio de la gubernatura electa en el proceso local electoral 2018-

²⁰ Ver las sentencias SUP-JDC-427/2018, SUP-JDC-437/2014, SUP-JDC-440/2014 y SUP-JDC-456/2014.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

2019.

Para alcanzar su pretensión, alegan la ilegalidad de la reforma, porque se aparta y violenta diversos artículos de la CPEUM y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, vinculados con el principio de certeza y el derecho al sufragio, pues durante la jornada electoral celebrada el dos de junio, se acudió a votar para elegir gubernatura por un periodo de dos años, periodo que fue definido y ratificado en definitiva por las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, respectivamente, las cuales aplicaron el marco constitucional y legal que disponía las reglas previamente establecidas para las distintas etapas del proceso comicial.

Por su parte, el PRD alega que el decreto cuestionado transgrede el principio de retroactividad, pues se hizo en perjuicio de los gobernados de la entidad, por lo que solicita que se regresen las cosas al estatus jurídico que guardaban conforme al texto original del artículo Octavo transitorio del Decreto 112.

El propio PRD sostiene que al tener dicha norma un carácter transitorio, su vigencia se agotó desde el momento que culminó el proceso electoral, al haberse declarado válida la elección y haberse expedido la constancia de mayoría respectiva, por lo que no tiene cabida una reforma posterior a una disposición jurídica cuya vigencia ha expirado.

Por otra parte, el PBC sostiene que la reforma controvertida desconoce el principio de cosa juzgada, pues el gobernador electo consintió el periodo de gobierno por el que le fue expedida su constancia de mayoría, al haberse desistido del recurso de revisión de clave RR-146/2019, lo que provocó su desechamiento.

Además, alega que la prórroga de mandato ha sido considerada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunado a que sostiene que el Decreto cuestionado desatiende varios criterios sostenidos por ese Alto Tribunal.

Tal como puede observarse, los planteamientos de los actores omiten identificar un acto concreto de aplicación del precepto tildado de inconstitucionalidad.

Por el contrario, su pretensión está dirigida a que esta Sala Superior ejerza un control abstracto de constitucionalidad sobre la reforma a la disposición transitoria, mediante la formulación de una serie de alegatos encaminados a expresar la contravención de esa ley con la Constitución Federal, sin que alguno de ellos esté dirigido a cuestionar la constitucionalidad o legalidad de un acto de aplicación que haya sido sustentado en el precepto transitorio de mérito.

Por lo anterior, esta Sala Superior está impedida para resolver

SUP-JE-102/2019 y acumulado

el fondo de los casos en los que se plantee una pretensión general y abstracta de inconstitucionalidad, pues sólo puede hacerlo respecto de aquellos en los que se pretenda la inaplicación de un precepto que sirva de sustento a un acto concreto de autoridad electoral, requisito esencial que no se satisface en los medios de impugnación que ahora se resuelven.

De ahí que, como se anticipó, al haberse impugnado el Decreto 351 de manera general y abstracta, ambos juicios deben **desecharse de plano**²¹.

Por lo expuesto, y con fundamento en que dispone el artículo 25 de la Ley de Medios, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumula el juicio electoral SUP-JE-110/2019, al diverso de clave SUP-JE-102/2019, en términos y para los efectos precisados en la Consideración Segunda de esta sentencia.

SEGUNDO. Se desechan de plano los medios de impugnación, según lo expuesto en la Consideración final de este fallo.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y archívense los expedientes como asuntos concluidos.

²¹ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior al resolver los asuntos de claves SUP-JE-4/2019 y SUP-JDC-427/2018.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SUP-JE-102/2019 y acumulado

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS ELECTORALES SUP-JE-102/2019 Y SUP-JE-110/2019, ACUMULADOS, ASÍ COMO SUP-JE-103/2019.²²

I. Introducción, II. Criterio mayoritario, y III. Razones del disenso.

Respetuosamente, formulamos el presente voto disidente, ya que, en forma opuesta a la decisión de la mayoría, consideramos necesario resolver los presentes asuntos en forma conjunta, mediante un estudio de fondo, a fin de dar claridad y certeza, considerando que, en las circunstancias particulares del caso concreto, resulta inválida la disposición transitoria **octava** reformada, mediante el Decreto 351 publicado el 17 de octubre en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, por el cual se amplió la duración del período de la gubernatura de dos a cinco años, ya que contraviene los principios constitucionales de definitividad y de certeza, así como el sufragio efectivo, principios del orden jurídico mexicano y del sistema electoral en su conjunto.

I. Introducción

El diecisiete de octubre de dos mil catorce, 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 Constitución local en materia político-electoral y su régimen transitorio, dentro de las cuales en el

²² Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

transitorio octavo se estableció que el gobernador electo iniciaría funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

En el caso de la elección a la Gubernatura el proceso electoral en el Estado de Baja California inició el nueve de septiembre de dos mil dieciocho.

El pasado dos de octubre, la Sala Superior emitió sentencia en el **SUP-JRC-37/2019 y acumulado**, en el que confirmó las resoluciones del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California (Tribunal local) dictadas en los recursos de revisión **RR-143/2019 y RR-147/2019**, relacionados con la impugnación de los resultados del cómputo estatal y la declaración de validez de la elección de gubernatura, así como la expedición de la constancia de mayoría, las cuales fueron controvertidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Transformemos, respectivamente.

Posteriormente, el diecisiete de octubre del año en curso, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto 351 mediante el cual se reformó el artículo **octavo** transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112.

Dicha reforma señala lo que a continuación se transcribe:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112 de fecha 11 de septiembre del año 2014, para quedar como sigue:

ARTÍCULOS

TRANSITORIOS

PRIMERO AL SÉPTIMO....

OCTAVO.- Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, **la**

Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019, y concluirá el 31 de octubre de 2024. La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030.

Por única ocasión el Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2024, iniciará en funciones el primero de noviembre de 2024, y concluirá el treinta y uno de agosto de 2030.

Ante dicha publicación, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, tres escritos mediante los cuales dieron lugar a la integración de los juicios electorales, que se precisan a continuación:

1. SUP-JE-102/2019 y su acumulado SUP-JE-110/2019. En estos medios de impugnación los partidos políticos de la Revolución Democrática y Baja California solicitan la inaplicación del artículo octavo transitorio reformado por la Legislatura de la entidad en cuestión. Acuden como entidades garantes del derecho al voto y solicitan su inaplicación al caso concreto, pues dicha reforma vulnera los principios democráticos previstos en la Constitución general.

2. SUP-JE-103/2019. Este juicio se integró con el escrito signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral (INE), en ejercicio de una acción declarativa, con la pretensión de que la Sala Superior determine cuánto debe durar en el cargo el gobernador electo (declaración judicial), esto, bajo el argumento de falta de certeza en cuanto a la temporalidad de la gubernatura electa en Baja California, porque, con posteridad a la resolución del juicio en el que se declaró la validez de la elección y de la constancia de mayoría, se aprobó y publicó el Decreto citado, que amplía el periodo de dicho cargo.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Lo anterior, dado que, a juicio del INE, se han dado una serie de situaciones fácticas y normativas que han puesto en entredicho los alcances de la participación política de la ciudadanía en Baja California.

Ello, porque las relaciones jurídicas que ciertamente surgieron y surtieron sus efectos conforme al régimen jurídico entonces vigente, han pretendido ser desconocidas o alteradas mediante diversos medios, jurídicos y propagandísticos, con posterioridad a la realización de la elección e, incluso, una vez finalizado el proceso electoral, de ahí que, el INE refiera que existen hechos exteriores, unos de gran relevancia, que ponen en predicamento lo definido en el proceso comicial.

El Secretario Ejecutivo del INE señala que no controvierte el Decreto 351 mediante el cual se reformó el artículo **octavo** transitorio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, aprobado mediante Decreto 112, que es consciente que ello sería materia de una acción de inconstitucionalidad, sino que, plantea que **las relaciones jurídicas surgidas con motivo de la jornada electoral surtieron sus efectos, los cuales quedaron definidos en el cómputo, declaración de validez y constancias respectivas**, y por ende no pueden ser posteriormente alterados legítimamente.

Indica que tales situaciones implican una alteración al sufragio pasivo y producen, simultáneamente, un daño al derecho del sufragio activo del electorado que participó en la pasada elección.

II. Criterio Mayoritario

1. SUP-JE-102/2019 y su acumulado. Para la mayoría, los medios de impugnación resultan improcedentes, pues se pretende impugnar el Decreto 351 emitido por el Congreso de Baja California. Argumentan que se impugna una norma general en abstracto y sin acto de aplicación, ante lo cual, de acuerdo con el modelo de control constitucional vigente, esta Sala Superior no podría revisar la validez de dicho acto

legislativo, al invadir la esfera de competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. SUP-JE-103/2019. La mayoría considera que es improcedente la solicitud del INE, en esencia, porque dicho instituto carece de legitimación activa en la causa para solicitar la acción declarativa de certeza, porque la situación que plantea en modo alguno amenaza el ejercicio de la titularidad de un derecho o atribución de dicha autoridad.

La sentencia indica que:

- El actor carece de legitimación activa en la causa para solicitar la acción de certeza pues la situación que aduce en modo alguno afecta su esfera jurídica. El INE no se encuentra inmerso en la situación jurídica irregular que plantea, tan es así que no se queja de ninguna afectación sustantiva a su esfera de derecho que pueda ser materia de análisis por esta Sala Superior.
- Por ello, la mayoría sostiene que el INE no está legitimado para promover la acción declarativa planteada, al no formar parte dicha institución del conflicto jurídico que, a su parecer, es contrario a derecho y tampoco tiene legitimación para acudir en representación de los ciudadanos y partidos políticos de Baja California que se consideren afectados.
- Únicamente está en condiciones de iniciar un procedimiento aquél que este legitimado, lo que solo sucede cuando, quien acciona, considera que existe una lesión a su esfera de derechos y promueve por sí mismo la providencia idónea para ser restituido en el goce de ese derecho o cuenta con la representación atinente. Si ello

SUP-JE-102/2019 y acumulado

no se acredita es evidente que quien promueva fuera de esas circunstancias carecerá de legitimación.

- Lo anterior, acontece en el caso concreto, porque la pretensión última del INE consiste en que esta Sala Superior emita una acción declarativa que defina la duración del periodo de gobierno del titular del ejecutivo electo en el Estado de Baja California.
- Si la situación que plantea en modo alguno amenaza o constituye un obstáculo en el ejercicio de un derecho o atribución de dicha autoridad, es claro que no tiene legitimación en la causa para plantear la acción declarativa de certeza.
- La falta de legitimación del INE deriva, especialmente, porque solicita una acción declarativa, respecto de la cual no se cumplen otros requisitos.
- El INE solicita la acción declarativa pero en defensa de intereses tuitivos, ello a fin de tutelar supuestos derechos de la ciudadanía y partidos políticos en Baja California. Sin embargo, en las acciones declarativas no es posible tutelares intereses tuitivos, sino sólo intereses que puedan ser constitutivos de algún derecho para un sujeto en particular.
- En este sentido, el proyecto alude que el INE no sería el sujeto respecto del cual se pudiera determinar la constitución de un derecho o facultad, mucho menos se podría, por su conducto, constituir derechos a favor de la ciudadanía o de los partidos políticos.

Asimismo, la mayoría refiere que es claro y evidente que la sola publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California

del Decreto número 351, mediante el cual se aprueba la reforma al artículo octavo transitorio de la Constitución Política de este Estado, aprobado mediante Decreto número 112 de fecha once de septiembre de dos mil catorce, en modo alguno representa una amenaza a las facultades y atribuciones que desarrolla el INE.

De ahí que, consideran que, al no poder desprenderse un potencial riesgo al ámbito de las facultades del accionante, es válido concluir que no se materializan los extremos pretendidos por el INE para apoyar su solicitud de declaración de certeza.

III. Razones del Disenso

En los siguientes apartados, argumentaremos porqué, a nuestro juicio, la decisión de la mayoría no es la jurídicamente correcta en el caso que ahora nos ocupa, a la luz del sistema de la constitución mexicana, y si se entiende correctamente la cuestión jurídica que plantean los litigios.

Esencialmente, diferimos de la postura mayoritaria por las siguientes cuatro razones : **1)** consideramos que los tres juicios están relacionados con la misma problemática, por lo que deberían ser analizados y resueltos de manera conjunta; **2)** los medios de impugnación son procedentes porque la emisión del decreto sí conlleva un acto de aplicación concreto; **3)** el INE sí tiene legitimación para tutelar la regularidad constitucional de cuestiones de orden público dentro de un proceso electoral, y **4)** se debe analizar el fondo de los juicios y determinar que el Decreto 351 que pretendió ampliar el periodo de la gubernatura

SUP-JE-102/2019 y acumulado

electa en Baja California no resulta válido en las circunstancias concretas del caso y, por lo tanto, no puede tener los efectos que pretende.

Es importante referir, que esta Sala Superior no es la primera vez que se enfrenta a casos en los que se presentan impugnaciones posteriores a la conclusión de los procesos electorales, y en los que es necesario realizar nuevas reflexiones respecto a los temas de competencia y procedencia.

Cabe recordar, que en el caso del **SUP-JDC-1654/2016**²³ en el que se cuestionó la competencia de la Sala Superior, para conocer como acto reclamado un decreto que contenía la designación de quien sustituía a la actora Rosa Pérez como presidenta municipal de San Pedro, Chenalhó, Chiapas.

En el cuestionamiento se aludía que la controversia involucraba la elección indirecta de un integrante del ayuntamiento era supuestamente ajena a la materia electoral reservada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por no tener relación con el voto ciudadano, y que propiamente el instrumento judicial de control del decreto combatido era, por regla general, la controversia constitucional, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²³ En este asunto, en el fondo, la Sala Superior determinó, entre otras cuestiones que, la renuncia al cargo de Presidenta Municipal, firmada por Rosa Pérez Pérez, al haber quedado acreditado que fue suscrita sin su voluntad, no podía producir efecto jurídico alguno, por lo tanto, lo procedente fue revocar el Decreto 216, emitido por el Pleno de la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el cual calificó y aprobó la renuncia al cargo de Presidenta Municipal de San Pedro, Chenalhó de Rosa Pérez Pérez.

En dicho asunto, se determinó que la controversia sí se encontraba directamente relacionada con el derecho de sufragio, cuya tutela jurisdiccional se realizó, fundamentalmente, a través de la vía dispuesta específicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que fue precisamente el cauce procesal intentado por Rosa Pérez Pérez.

En los siguientes apartados explicaremos, primero, porque estimamos que los medios de impugnación sí eran procedentes y, después, las razones por las que concluimos que el decreto impugnado es inválido.

A. Acto de aplicación de la norma impugnada

Es cierto que los partidos promoventes identifican como acto impugnado el Decreto 315. Sin embargo, esa circunstancia es insuficiente para considerar que los juicios son improcedentes por impugnar una norma en abstracto, sin vincularla a acto de aplicación alguno.

Por el contrario, bien entendida la cuestión jurídica que se tiene que resolver, el análisis contextual del caso permite advertir que la sola emisión del decreto modifica el plazo para la gubernatura electa establecido en la constancia que fue expedida para tal efecto, es decir, modifica un acto administrativo concreto y tiene una incidencia en la esfera

jurídica de su destinatario y, en general, en el sistema electoral en la entidad.

Al respecto, es importante tener en cuenta que en relación al control de constitucionalidad que ejerce este Tribunal, la Sala Superior ha precisado lo siguiente:

- De conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución general, las Salas de este Tribunal están facultadas para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución de los citados órganos jurisdiccionales, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad²⁴.
- El concepto de **acto de aplicación** debe entenderse en sentido extensivo, ya sea que provenga de una autoridad, del propio particular, o incluso emane de un acto jurídico en el que no intervenga la voluntad humana, siempre y cuando ponga de manifiesto que afecta de manera particular y concreta a la ciudadanía²⁵.
- Para determinar si se actualiza un acto de aplicación, debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita

²⁴ Jurisprudencia 35/2013, de rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA **ACTO DE APLICACIÓN**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

²⁵ Jurisprudencia 1/2009, de rubro: CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN **ACTO DE APLICACIÓN** DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 15 y 16.

determinar razonablemente si la ciudadana o el ciudadano está colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos²⁶.

En el caso concreto, como se dijo, el diecisiete de octubre de dos mil catorce, 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 Constitución Local en materia político-electoral y su régimen transitorio, particularmente, en el transitorio **octavo** se estableció que el gobernador electo iniciaría funciones el primero de noviembre de dos mil diecinueve y concluiría el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno.

Bajo la vigencia de esa disposición transitoria se desarrolló el pasado proceso electoral en el estado de Baja California y el dos de junio de dos mil diecinueve se eligió a Jaime Bonilla Valdez como gobernador.

El once de junio siguiente el Instituto Local expidió el dictamen de validez de la elección y la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez. En el referido dictamen fue declarado gobernador electo y se indicó que desempeñaría el encargo “en el periodo señalado en la Base SEXTA, inciso a), de la convocatoria para elecciones ordinarias emitida por este Consejo General²⁷”.

²⁶ Ídem.

²⁷ La base sexta, inciso a) de la Convocatoria señala: “De conformidad con lo señalado en el artículo 15 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en relación con los artículos sexto, séptimo y octavo transitorios del Decreto 112 del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 17 de octubre de 2014, los cargos a elegir son los siguientes: **a) Gubernatura del Estado de Baja California, para el**

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Esa declaración de validez fue confirmada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en los recursos de revisión RR-143/2019 y RR-147/2019 y, posteriormente, por esta Sala Superior al resolver los juicios SUP-JRC-37/2019 y SUP- JRC-39/2019, acumulados.

En sesión del pasado ocho de julio, se aprobó el Decreto por el cual se reforma el artículo transitorio de la Constitución Local aprobado mediante diverso Decreto 112, mediante el cual, se establecería que la gubernatura electa en el proceso electoral 2018-2019, iniciará funciones el uno de noviembre de dos mil diecinueve y concluirá el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

Siguiendo los criterios de esta Sala Superior citados previamente, estas circunstancias fácticas y jurídicas deben ser tomadas en consideración para determinar si la norma cuestionada incide o no en la esfera jurídica de la ciudadanía.

En esas condiciones, como adelantamos, estimamos que la regla impugnada sí fue aplicada e incide en el ordenamiento jurídico aplicado.

En efecto, en el caso, la ley establece un acto administrativo específico en el cual se declara la validez de una elección y se expide una constancia de mayoría para el ejercicio de un cargo de elección popular por un periodo determinado. Este acto se llevó a cabo el once de junio.

periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021". Énfasis añadido.

Posteriormente, el órgano legislativo local emitió un decreto que modificó una disposición transitoria de la Constitución Local y estableció que la gubernatura ya electa iniciaría funciones en 2019 y concluiría en 2024.

Esa determinación no impactó únicamente el contenido de la Constitución Local, sino, por su jerarquía normativa en el ámbito local, también los actos administrativos que habían sido emitidos con fundamento en la norma transitoria modificada.

En otras palabras, el decreto en cuestión no dispone que la autoridad administrativa deba realizar acto alguno, sino que modifica una de las condiciones esenciales de los actos que se emitieron previamente, cuál es su fundamento jurídico, particularmente el dictamen de validez de la elección.

Por estas razones, consideramos que con la sola vigencia de la norma se aplica de forma inmediata a la constancia de mayoría expedida por el Organismo Público Local de Baja California, por lo que su validez debe ser analizara por esta Sala Superior.

B. Legitimación del INE para promover medios de impugnación para cuestionar temas de orden público que afecten los principios constitucionales que rigen a los procesos electorales

En principio, consideramos que en los casos concretos existían las condiciones para acumular los tres medios de impugnación a los que nos referimos en el presente voto.

Ello, porque si bien dos de los juicios fueron promovidos por partidos políticos y uno de ellos por el Secretario Ejecutivo del INE, la motivación es la misma, esto es, la impugnación del Decreto 351.

En este sentido, en cuanto a la legitimación de los partidos políticos, esta Sala Superior ha considerado en su jurisprudencia, que éstos, como entidades de interés público, pueden ejercer acciones tuitivas, esto de acuerdo con la jurisprudencia 10/2005, de rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**

De tal suerte, un partido político con registro nacional como el Partido de la Revolución Democrática, tanto un partido político local, como el Partido de Baja California, cuentan con tal requisito procesal que activa su capacidad procesal para promover y actuar en juicio; destacando la trascendencia de la promoción de uno de los juicios, por un partido político local quien está inmerso de forma directa en la tutela de los intereses de la ciudadanía que participó en el desarrollo del proceso electoral y que trajo como resultado la elección del Gobernador, así como de la prevalencia y vigencia de los principios rectores de la materia.

Dadas las apuntadas circunstancias, con independencia de que la mayoría aluda que el INE carece de legitimación para solicitar una acción declarativa ante la supuesta falta de certeza de la duración del cargo de Gobernador, por la publicación del

Decreto multicitado, lo cierto es que esta Sala Superior sí tenía que conocer de fondo la controversia.

En ese contexto, respetuosamente, no coincidimos con el planteamiento que se desarrolla en el SUP-JE-103/2019 en el sentido de considerar que el Instituto Nacional Electoral carece de legitimación activa para promover medios de impugnación en los que se intenten proteger los resultados de las elecciones y las violaciones graves a los principios constitucionales que protegen las elecciones en las entidades federativas.

Desde nuestra perspectiva, la función constitucional del Instituto Nacional Electoral debe ser entendida como un organismo constitucional autónomo con las más amplias facultades para la vigilancia, promoción, salvaguarda y garantía de los derechos fundamentales político-electorales y de los principios constitucionales que aseguran las elecciones como un ejercicio libre, periódico, auténtico, democrático, igualitario de renovación del poder y del gobierno.

Esas facultades se entienden respecto de la competencia de las elecciones federales, pero también en relación con las elecciones celebradas en las entidades federativas, pues el INE no sólo tiene competencias directas en la organización de las elecciones locales, además de coadyuvar tiene facultades de asunción de la realización de las actividades propias de la función electoral local o de atracción para su conocimiento de cualquier asunto de la competencia de las autoridades locales.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Con base en ese encuadre constitucional del INE, se pueden explicar facultades diversas que la LEGIPE le otorga en su carácter de organismo constitucional cuyo objeto es garantizar las normas y las funciones que le están conferida en las normas fundamentales.

Desde el punto de vista normativo, en la ley que destaca el artículo 4, párrafo 1 que establece que el INE dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de la ley. También el artículo 6º, párrafo, 2, establece que el INE en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas que están la ley.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que el Consejo General del INE tiene atribuciones expresas que le permiten remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación que ponga en peligro los valores que las normas electorales protegen y velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

También se ha sostenido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones y funciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el INE.

Lo anterior, se encuentra contenido en el criterio de la jurisprudencia 16/2010, de rubro: "FACULTADES EXPLÍCITAS

E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES”²⁸.

Así, estas normas de clausura en relación con la competencia del INE para proseguir sus fines indicados en la constitución y en la ley, esto es, son cláusulas que dotan al instituto de todo lo necesario, jurídicamente hablando, para cumplir con su función y obligaciones.

En ese entendido, es relevante señalar que el artículo 30, párrafo 1, establece los fines del Instituto entre los que destacan para el caso concreto “a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; [...] d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales; f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática”

En atención a lo anterior, es posible concluir que el INE tiene la facultad implícita de promover medios de impugnación para “garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones” y para “asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones”. Ello porque, desde una interpretación gramatical

²⁸ Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.

y funcional de esas normas permite identificar que la obligación del INE no sólo es pasiva o de respeto, sino que la ley le impone cargas activas como “garantizar” y “asegurar” que se cumplan las normas fundamentales

En conclusión, el INE tiene una facultad implícita para perseguir en tribunales el aseguramiento de los resultados de las elecciones y para promover acciones procesales cuyo fin sea denunciar y combatir jurisdiccionalmente graves violaciones a principios constitucionales en materia electoral, o bien cuando considere como en el presente caso, que se está vulnerando uno de los principios constitucionales que aseguran las elecciones en este país.

C. Invalidez del decreto impugnado

En el fondo, la cuestión jurídica que se nos plantea requiere definir si el Decreto 351, mediante el cual el Congreso de Baja California amplió el mandato del gobernador electo de 2 a 5 años es constitucional y, por lo tanto, si se tienen por modificadas las condiciones esenciales de la convocatoria, la declaración de validez y la constancia de mayoría emitidas por el Instituto Electoral local para abarcar una gubernatura de 5 años.

Consideramos que el Decreto debió declararse inválido porque, en el caso concreto, vulnera los principios de certeza, seguridad jurídica y definitividad de los procesos electorales, previstos en los artículos 41, 99 y 105 de la Constitución General. Ello, porque pretende modificar las condiciones bajo las cuales se

desarrolló el proceso electoral y se eligió al gobernador, una vez que el proceso electoral local ya había concluido.

Núcleo de los principios de democracia representativa, republicana y su relación con el principio de certeza

“Hoy en día ‘democracia’ es un término con una connotación fuertemente positiva. No hay régimen, incluso el más autoritario, que no quiera hacerse llamar democrático. Juzgado por el modo como cada régimen se autodefine, se podría decir que hoy ya no existen en el mundo regímenes que no sean democráticos.”²⁹.

Conforme al texto de la Constitución Federal, el pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Por lo que se refiere a la forma de gobierno, en tanto debe ser representativo y democrático, la propia Constitución nos muestra la estrecha vinculación que existe entre ambos conceptos, ya que la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

²⁹ Bobbio, N., *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 405.

El artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana señala que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Ahora bien, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. En este sentido, emana de la soberanía el derecho de elegir los órganos por medio de los cuales el pueblo la ejerce y se puede afirmar que la extensión del concepto de **soberanía** se manifiesta a través de dos capacidades decisorias: 1) darse sus propias leyes y, 2) **elegir a sus gobernantes.**

La elección de los gobernantes por parte del está limitada a los principios de la ley fundamental; es decir, el principio de elección autónoma de los representantes de las entidades federativas está sujeto al cumplimiento de los límites impuestos constitucionalmente.

Nuestro sistema busca que el pueblo elija a sus representantes, en principio los mejores, quienes serán los que tengan la última palabra en asuntos de relevancia. En el Federalista se explicaba que “[...] una vez establecido el gobierno nacional, los mejores hombres del país no solo consentirán en servirlo, sino que lo usual será que sean nombrados para manejarlo, pues si

bien la ciudad o el campo u otras influencias locales pueden colocar a sus hombres en las cámaras bajas de los Estados, en los senados o los tribunales y en los departamentos del poder ejecutivo, bajo el gobierno nacional será necesaria una reputación más general, bastante más amplia, de talento y de las demás cualidades requeridas para acreditar que un hombre es capaz de ocupar los cargos del gobierno nacional. De ahí resultará mayor prudencia, orden y buen juicio en la administración, las determinaciones de carácter político y las decisiones judiciales del gobierno nacional, que en las de los Estados individuales y constantemente aquellas serán más satisfactorias para las demás naciones y más seguras por lo que a nosotros respecta”³⁰.

Ahora, por su parte y visto por sí mismo, el principio de seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de seguridad y certeza jurídica se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios, en particular, sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que

³⁰ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *The Federalist*, Indianapolis, Hackett Publishing Company Inc., 2005, p. 10, apartado 3

SUP-JE-102/2019 y acumulado

contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.

En este sentido, es deber de los representantes garantizar que mediante sus actuaciones generan certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos.

El propio texto constitucional reconoce la certeza como uno de los principios rectores de nuestro ordenamiento político, la cual consiste en respetar los principios de temporalidad que tutelan una periodicidad determinada para una elección en particular. Así, la certeza jurídica en los resultados electorales consiste en que no solo la ciudadanía conozca con certidumbre quién ganó las elecciones, sino en que también conozca previamente la temporalidad y la duración en la que será efectiva la representación popular elegida.

Sobre la duración del mandato constitucional de la gubernatura

La importancia del presente asunto versa en cómo la temporalidad en la duración del cargo forma parte integral de un proceso electoral que se rige por un principio de firmeza en cuanto a la normatividad y resultados de cada una de sus etapas, ello en atención al Estado democrático de derecho.

La duración del periodo de un mandato incide en los derechos del candidato, pero también en los derechos de terceros, como puede ser el electorado y sus derechos y las instituciones encargadas de tutelar la democracia. Por esta razón, en tanto la duración de un mandato tenga injerencia en el balance

democrático de la sociedad, entonces se transforma en un asunto que trasciende la esfera de lo particular, lo estatal, para volverse un asunto de interés público. La democracia es un asunto que afecta a la nación y no sólo al ámbito local.

La importancia de la temporalidad o de la periodicidad en el sistema democrático consiste en tres rubros.

Primero, la temporalidad funciona como un contrapeso que regula el límite del poder de los mandatarios. Su función es limitar la representación en el poder político por medio del tiempo. La predeterminación de la temporalidad permite ceder poder en los mandatarios con la certeza de que será con duración finita.

Segundo, la temporalidad funciona como elemento esencial para que el electorado ejerza su voto. El voto se ejerce por cargos específicos que duran un tiempo específico, determinado y concreto. De ese modo, uno de los elementos esenciales de la manifestación de la voluntad del electorado recae en el tiempo que durará el encargo.

Tercero, la temporalidad como elemento fundamental para la existencia de condiciones de igualdad. La ausencia de certeza en la temporalidad de los periodos se genera por la falta de seguridad jurídica en las condiciones que establecen su duración. Si la duración de la periodicidad es móvil ello pone en juego principios jurídicos que protegen los intereses comunes no sólo de aquellos que forman parte de una comunidad, sino de toda la ciudadanía y el sistema democrático. La temporalidad incide en el derecho de igualdad de acceso de la

SUP-JE-102/2019 y acumulado

ciudadanía en la función política porque priva de la oportunidad a que otros ocupen el cargo o voten por el cargo conforme a condiciones apegadas a la certidumbre jurídica.

En otras palabras, existe una correlación entre el derecho al voto y la duración de la temporalidad del cargo electo. En consecuencia, el cargo votado no se puede desvincular de la duración establecida para su ejercicio, ni ésta de las condiciones bajo las cuales se ejerce el derecho a votar.

Una vez que se ha aclarado que la temporalidad es fundamento de la democracia y la democracia es fundamento legitimador del Estado de derecho, entonces resulta evidente que la determinación sobre la validez del periodo que durará una gubernatura es un asunto que trasciende del interés individual del ciudadano electo porque tiene incidencia en el electorado, en los demás actores políticos y en el resto de los estados que se rigen por el mismo sistema democrático.

Para evidenciar la relevancia jurídica y electoral de la temporalidad, desarrollaremos un razonamiento inverso: si la duración de una gubernatura no se ciñe a los principios de temporalidad mediante los cuales emergió, entonces ello afecta la democracia y, consecuentemente, se crea una afectación a la legitimidad del Estado de derecho. Por lo tanto, la temporalidad predeterminada es una garantía democrática y, por derivación, es un control de objetividad imprescindible que atraviesa transversalmente los asuntos jurídicos no sólo en el ámbito electoral, sino incluso en todos los órganos y poderes del Estado.

“El tiempo es un indicador que nos permite calificar lo democrático de un sistema político”³¹. La razón de ser de la predeterminación en la duración del cargo se encuentra en la necesidad de limitar el poder y no en el derecho de los candidatos o funcionarios electos a permanecer en él durante determinado tiempo. La duración en el cargo es una de las formas de limitación del poder, es decir, es una limitación temporal del poder.

Así, el periodo de ejercicio del cargo de un funcionario electo por voto popular tiene su base y sentido en el principio de periodicidad de las elecciones, conforme al cual debe existir un plazo cierto y conocido por toda la ciudadanía, durante el cual se ejercerá el poder público.

Condiciones bajo las que se llevó a cabo el proceso electoral 2018-2019 para la gubernatura de Baja California

Como se precisó, en dos mil catorce, el poder legislativo de Baja California aprobó el Decreto 112 por el que se reformaban diversas disposiciones de la Constitución local. En el transitorio de dicho decreto se estableció que, por única ocasión, la gubernatura electa en dos mil diecinueve duraría solamente dos años (2019-2021)³².

³¹ Gil García, Olga, La temporalidad de los cargos públicos en la Roma republicana: motivo de reflexión, REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO. Número 9. Año 2012. Consultable en <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/2854>

³² **“OCTAVO.-** Para efecto de la concurrencia de la elección de Gobernador del Estado con el proceso electoral federal 2021, **el Gobernador electo en el proceso electoral de 2019, iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2021.**

La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2027. Por única ocasión el

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Lo anterior, con la finalidad de homologar el proceso electivo de la gubernatura a las elecciones federales de 2021 y cumplir con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución general, que establece que **al menos una elección local se debe llevar a cabo en la misma fecha que alguna de las elecciones federales.**

Con esta regla vigente, el nueve de septiembre de dos mil dieciocho inició el proceso para la renovación de cargos de elección popular en Baja California y el veintiocho de diciembre de ese mismo año se aprobó la Convocatoria respectiva, en la cual se reiteró que, para el caso de la gubernatura, se elegiría a la que fungiría en el periodo 2019-2021, es decir, por dos años.

Durante el proceso electoral, se presentaron diversos medios de impugnación en los que se solicitó ampliar el periodo de la gubernatura a ser electa.

En dos ocasiones el Tribunal Electoral de Baja California otorgó la razón a los actores e inaplicó la regla contenida en el Decreto 112, ordenando que se ampliara el periodo de la gubernatura. Sin embargo, ambas determinaciones fueron revocadas, en su momento, por la Sala Superior³³, **por lo que se mantuvo vigente la regla relativa a que la gubernatura electa en 2019 duraría dos años en el cargo.**

Bajo esas condiciones, el dos de junio se celebró la jornada electoral y el once siguiente el Instituto Electoral local declaró la

Gobernador del Estado electo en el proceso electoral de 2021, iniciará funciones el primero de noviembre de 2021 y concluirá el treinta y uno de agosto del 2027.”

³³ SUP-JRC-5/2019 y SUP-JRC-22/2019.

validez de la elección y otorgó la constancia de mayoría al candidato ganador. Dichos documentos remitieron a la Base Sexta, inciso a), de la Convocatoria, la cual dispone que se elige a la Gubernatura “para el periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021”.

Esto es, durante la contienda electoral se encontró determinada la duración del cargo a la Gubernatura, respecto de lo cual, no existió incertidumbre cuando se llevó a cabo, el dos de junio la elección a la misma, en la cual resultó ganador Jaime Bonilla Valdez.

Dicha temporalidad, como límite indispensable del poder político, también rigió cuando el once de junio, el Instituto local declaró la validez de la elección y expidió la constancia de mayoría a su favor.

Tan es así, que Jaime Bonilla Valdez, el veinte de junio, impugnó ante el Tribunal local la expedición de la constancia de mayoría que lo acredita como Gobernador combatiendo, medularmente, el periodo de dos años durante el cual ejercerá el cargo, al considerarlo contrario al orden jurídico, como acto concreto de aplicación del artículo octavo transitorio del Decreto 112 del Congreso del Estado, en su demanda también refirió que se afectaba el derecho de la ciudadanía del Estado.

No obstante, el candidato electo desistió del recurso de inconformidad aduciendo que había existido un cambio de situación jurídica al haberse dado otra reforma constitucional en

SUP-JE-102/2019 y acumulado

la norma transitoria cuestionada (esa reforma constitucional no se había publicado).

El Tribunal local resolvió que no podía atender al cambio de situación jurídica, sin embargo, consideró que operaba el desistimiento por ser la voluntad del promovente de no continuar con el juicio. La mayoría de la Sala Superior confirmó dicha decisión³⁴, considerando que no existía incertidumbre sobre el periodo durante el cual el ejercerá el cargo el Gobernador electo, ya que se encontraba señalado en la normativa local estatal y, a pesar de que en la instancia local se cuestionó su regularidad constitucional, lo cierto es que es que la mera existencia de esa impugnación fue insuficiente para poner en duda el orden jurídico vigente, por lo que al operar el desistimiento, para efectos jurídicos, debía considerarse que la norma local que prevé el plazo de ejercicio de la Gubernatura electa por dos años no fue cuestionada en ese juicio.

Posteriormente, la Sala Superior confirmó la declaración de validez y la constancia de mayoría, de manera expresa, en la sentencia del SUP-JRC-37/2019 y acumulado, la cual resolvió los últimos medios de impugnación presentados en relación con la elección de la gubernatura de Baja California.

Al respecto, es importante recordar que de conformidad con lo establecido en los artículos 103 a 110 de la Ley Electoral del Estado de Baja California:

³⁴ SUP-JRC-40/2019, con el voto particular de los magistrados que suscribimos el presente. En el voto particular sostuvimos que la materia del litigio local trascendía el interés individual del actor, por lo que era improcedente el desistimiento que presentó y, en consecuencia, la resolución impugnada debía revocarse.

- El proceso electoral, es el conjunto de actos ordenados por la Constitución del Estado y esa 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.
- El proceso electoral inicia con la sesión pública que celebra el Consejo General.
- El proceso electoral en que se elige la Gubernatura comprende las etapas siguientes: preparación de la elección; jornada electoral; dictamen y declaración de validez de la elección de Gobernador.
- La preparación de la elección se inicia con la sesión pública que celebró el Consejo General para declarar el inicio formal del proceso electoral, y concluye al iniciarse la jornada electoral.
- La jornada electoral, se inicia a las 8:00 horas del día de la elección y concluye con la clausura de casilla.
- 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 emitió el Consejo General, o con las resoluciones jurisdiccionales que en su caso se pronuncien en última instancia.**

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Por su parte, el artículo 110 de la Legislación en cita, reconoce la existencia de un **principio de definitividad** de las distintas etapas del proceso electoral, e indica que, a la conclusión de cualquiera de las mismas, los Consejeros Presidentes de los Consejos Electorales del Instituto Estatal, darán a conocer su conclusión. **Esto es cada etapa del proceso electoral se enmarca en un principio firmeza tanto en las reglas que lo rigieron como en sus resultados.**

La definitividad genera certeza y seguridad jurídica, porque, **una vez concluida una etapa, todo lo actuado en esta queda firme, motivo por el cual ninguna resolución o acto emitido puede ser objeto de impugnación o modificación en un momento ulterior.**

Como se mencionó, la certeza es un principio rector de la función electoral³⁵ y comprende, entre otros, los siguientes significados: a) conocimiento real y cierto de las normas aplicables; b) la seguridad de quiénes son los contendientes, cuáles son los resultados electorales y quién debe ocupar un cargo de elección popular, y c) certidumbre sobre cómo actuarán las autoridades electorales, a partir de la normativa aplicable.

A su vez, la seguridad jurídica consiste en la posibilidad de las personas de ser conocedoras sobre su situación ante las leyes, o la de sus derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos,

³⁵ Ello se sustenta en la jurisprudencia de la Suprema Corte P./J. 144/2005 de rubro: **FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, noviembre de 2005, pág. 111.

requisitos y procedimientos previamente establecidos en las normas.

La definitividad, certeza y la seguridad jurídica se relacionan de manera indisoluble, porque la conjunción de los tres permite el adecuado desarrollo de todas las etapas de los procedimientos electorales.

Así, concluida una etapa, ésta se vuelve definitiva y permite a quienes participan en las elecciones tener conocimiento cierto sobre su situación jurídica particular y, en caso haber sido materia de un juicio, **genera la estabilidad de que lo resuelto es inmutable una vez que ha quedado firme la decisión de la autoridad jurisdiccional.**

Se indicó, que en términos similares se ha pronunciado esta Sala Superior en la tesis XL/99³⁶, en la cual ha considerado que los actos emitidos y llevados a cabo por las autoridades electorales correspondientes, en relación con el desarrollo de un procedimiento electoral, adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas, lo cual se prevé con la finalidad esencial de **otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, así como seguridad jurídica a los participantes en los mismos.**

Por lo tanto, la resolución de la Sala Superior concluyó la etapa de resultados, declaración de validez y calificación de la

³⁶ Tesis XL/99 de rubro: **PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES,** consultable en la dirección electrónica <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XL/99&tpoBusqueda=A&sWord=definitiva>

SUP-JE-102/2019 y acumulado

elección de Gobernador del proceso electoral de dicha entidad y otorgó definitividad y firmeza a todos los actos y resoluciones emitidos dentro de éste.

En esa misma línea, el siete de octubre, el OPLE celebró sesión solemne dando por concluidas todas y cada una de las etapas del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, en el que se renovaron los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los cinco Ayuntamientos.

Así, de los actos llevados a cabo por las autoridades electorales durante el proceso electoral de Baja California –incluidos los medios de impugnación resueltos por esta Sala Superior, se advierte que durante la preparación, desarrollo y conclusión del proceso electoral se preparó hubo certeza y seguridad jurídica respecto a que el mandato del gobernador que se eligió sería por **dos años**.

Invalidez de la ampliación del periodo de la gubernatura electa

Ahora bien, la publicación, el diecisiete de octubre de 2019, del Decreto 351 pretende modificar después del hecho una de las condiciones esenciales del proceso electoral de Baja California que es la temporalidad del mandato para el que se eligió al próximo Gobernador de dicha entidad.

El Decreto impugnado modifica el transitorio **Octavo**, del Decreto 112 que rigió el proceso electoral, en los siguientes términos:

OCTAVO: Para efecto de la concurrencia de la elección de Gubernatura del Estado con el proceso electoral federal de 2024, la Gubernatura electa en el proceso electoral de 2019, **iniciará funciones el primero de noviembre de 2019 y concluirá el 31 de octubre de 2024.** La reforma al artículo 44, mediante el cual se adelanta la toma de posesión del Gobernador del Estado al mes de septiembre posterior a la elección, será aplicable al que sea electo en dicho cargo en el proceso electoral de 2030. [...]

A nuestro juicio, dicha norma debe ser declarada inválida, en las circunstancias particulares del caso, porque vulnera el principio de certeza tutelado en los artículos 41, 99 y 105 de la Constitución general. Además, prorroga indebidamente el mandato de un representante electo e implica aplicar retroactivamente una norma a un proceso electoral que se desarrolló y concluyó con base en una regulación diversa, en perjuicio del electorado que emitió su sufragio bajo ciertas y determinadas reglas.

La determinación del mandato de dos años de la Gubernatura que resultara electa en el proceso electoral 2018-2019, se reguló en la Constitución del Estado de Baja California como una previsión a futuro, a fin de que, los participantes, autoridades electorales y el electorado estuvieran plenamente informados y tuvieran conocimiento cierto del periodo que va a desempeñar el Gobernador electo. Es decir, la aplicación y, en este momento, a partir de la definitividad que rige cada una de las etapas del proceso electoral que concluyó, dicha regulación

SUP-JE-102/2019 y acumulado

tiene el alcance de dotar de seguridad jurídica que el periodo de duración en el cargo es por esa temporalidad.

Al respecto, cabe indicar que³⁷, el tiempo es un indicador que nos permite calificar lo democrático de un sistema político. El respeto de los tiempos, en el desempeño de las funciones de los cargos públicos e incluso en la aplicación de las normas, nos habla de un sistema correcto y seguro en términos jurídicos.

La existencia de la predeterminación temporal obedece a diferentes razones. En la actualidad, una de éstas, es dar contenido al derecho de participación política ciudadana en los sistemas democráticos, depositando el poder en los mandatarios; poder que entre sus límites o mecanismos de control tienen a la propia temporalidad.³⁸

Para ejercer realmente el sufragio, el electorado debe tener oportunidad de conocer para qué cargos y qué periodo elegirá a la persona, a la par, la temporalidad incide en el derecho de igualdad de acceso de todos y todas las ciudadanas en la función política.

En ese sentido, es presupuesto básico de cualquier proceso electoral, que haya certeza respecto a las reglas y las condiciones de competencia, siendo una de estas, la duración del cargo por el que se compite o se vota.

³⁷ Gil García, Olga, *La temporalidad de los cargos públicos en la Roma republicana: motivo de reflexión*, REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHO ROMANO. Número 9. Año 2012. Consultable en <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/2854>

³⁸ Dicha cuestión también se consideró en el voto emitido en conjunto con en la resolución del SUP-JRC-40/2019.

Nuestra Constitución general da especial importancia al principio de certeza en materia electoral, previendo que éste debe ser uno de los principios rectores de la función electoral y debe regir sobre las normas que regulan los procesos electivos. Debe haber claridad plena respecto a las condiciones de la elección incluso desde antes de que inicie el proceso electivo.

Esto se desprende del principio de certeza tutelado en el artículo 105, fracción II, tercer párrafo, de la propia Constitución general, el cual prevé que las leyes en materia electoral deben promulgarse o publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral y no podrán modificarse, de forma fundamental, durante el desarrollo del mismo.

Así, nuestra constitución tutela el principio de certeza en favor de todos los participantes de un proceso electoral mediante el establecimiento de mandatos que buscan asegurar que las reglas que los rigen se emitan de manera oportuna para conocimiento de todos los sujetos participantes.

En ese sentido y, por mayoría de razón, si las reglas que rigen una elección no pueden modificarse noventa días antes de que empiece el proceso electivo ni mientras este se lleve a cabo, mucho menos, una vez que los electores ya acudieron a las urnas y la elección concluyó formalmente.

Modificar, una vez que ya concluyó el proceso, el periodo por el que se eligió el cargo implicaría que los electores y los participantes de dicho proceso no tengan certeza y conocimiento pleno sobre cómo se va a llevar a cabo, ni por cuanto tiempo se van a elegir a sus autoridades.

SUP-JE-102/2019 y acumulado

Considerando que desde el inicio del proceso electivo se tuvo claridad respecto a que la regla vigente era la que preveía un mandato de **dos años** y en este momento existe una declaración de validez respecto de la elección de la gubernatura del estado de Baja California y un acto de conclusión formal de dicho proceso es imprescindible garantizar que dichas circunstancias se respeten y mantengan.

En ese sentido, cualquier posible reforma posterior al proceso electoral en cuestión, como lo pretende ser el Decreto 351, no puede afectar una situación jurídica anterior y firme, así como definitiva, pues de lo contrario se estaría aplicando una norma de manera retroactiva y en perjuicio de la ciudadanía y su voto previamente depositado.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que la prórroga de mandato por parte de los órganos representativos, cuando implica ampliar el mandato más allá del periodo para el que fueron electos los representantes, resulta inconstitucional pues implica que, *de facto*, los representantes priven a la ciudadanía de su libertad para elegir a sus representantes en condiciones de igualdad, vulnerando los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas y los derechos fundamentales de participación política mediante el sufragio activo y pasivo³⁹.

³⁹ Jurisprudencia de la Suprema Corte P./J. 82/2007 de rubro: **PRÓRROGA DE MANDATO. ES INCONSTITUCIONAL EN CASO DE QUE IMPLIQUE LA PROLONGACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL Y DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE SE ENCUENTREN EN ESE MOMENTO EN CURSO, MÁS ALLÁ DEL PERIODO PARA EL CUAL HAN SIDO ELECTOS.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 1085.

Este criterio sustenta, la tesis de nuestro voto respecto a que otorgarle validez y aplicabilidad al Decreto impugnado implicaría incurrir en una violación a los principios básicos democráticos, representativos y republicanos y soslayar que la legislatura local se sustituya en las decisiones que únicamente competen a la ciudadanía por la vía democrática y la regla de la mayoría.

Un supuesto básico de todo gobierno democrático es que los métodos a través de los cuales se crean y se reforman sus instituciones básicas del Estado, empleen métodos epistémicamente igual de valiosos como la democracia.

Como se mencionó en apartados anteriores, el principio republicano adoptado por el Estado mexicano en su norma fundamental, implica la renovación periódica de sus representantes populares a través de elecciones libres y frecuentes, donde el voto de cada ciudadano y ciudadana valga lo mismo que el del otro. En esta ecuación, tanto el principio de igualdad y libertad políticas, juegan un papel insoslayable para generar certeza hacia la ciudadanía.

Así, las personas son libres de ejercer su voto en condiciones de igualdad y de libertad suficientes para elegir entre el abanico de posibilidades plurales. Mientras más información posean las personas, cuanto mejor será su proceso de decisión para el voto.

En estas circunstancias, una sentencia acorde con nuestro mandato y responsabilidad constitucional hubiera implicado un mensaje claro y contundente respeto de lo que es válido y no hacer en un país que abraza los valores democráticos como

SUP-JE-102/2019 y acumulado

finés en sí mismos. Esto es, un país donde el principio de legalidad, la no retroactividad de las leyes en perjuicio de las personas y el principio de no reelección, sean valores que irradian nuestro sistema jurídico.

Por lo expuesto hasta aquí, formulamos el presente voto particular.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**