

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-103/2019

ACTOR: SECRETARIO EJECUTIVO
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: ROLANDO
VILLAFUERTE CASTELLANOS

Ciudad de México, a treinta de octubre de dos mil diecinueve.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se determina que es **improcedente el juicio electoral** promovido por el Instituto Nacional Electoral en el que solicita la emisión de una acción declarativa de certeza porque carece de legitimación activa en la causa para solicitar la acción declarativa de certeza, ya que la situación que plantea en modo alguno amenaza el ejercicio de la titularidad de un derecho o atribución de dicha autoridad

ANTECEDENTES:

1. Proceso electoral. El nueve de septiembre del dos mil dieciocho, dio inicio el proceso electoral en Baja California, para la renovación, de la Gubernatura.

2. Convocatoria pública. El veintiocho de diciembre del dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral aprobó la celebración de elecciones ordinarias 2018-2019.

3. Recursos de inconformidad. Entre el veintidós de enero y seis de febrero del dos mil diecinueve, se presentaron diversos medios de impugnación en contra de la convocatoria, mismos que fueron resueltos por el Tribunal local en el sentido de desechar los radicados bajo los números RI-21/2019 Y RI-24/2019, así como ordenar al Consejo General, en el RI-18/2019, emitir una adenda a la Base Sexta, inciso a), de la convocatoria.

El veintisiete de marzo del año en curso, este órgano jurisdiccional en el SUP-JRC-5/2019 y acumulados, determinó revocar la sentencia del Tribunal local, en virtud de que el medio por el cual se impugnó la mencionada convocatoria fue presentado de manera extemporánea, por lo que se revocaron todos los actos llevados a cabo en cumplimiento de la sentencia del Tribunal local, específicamente el acuerdo IEEBC-CG-PA13-2019, por el cual se emitió la adenda a la Base Sexta de la Convocatoria.

4. Registro. El veintisiete de marzo Jaime Bonilla Valdez realizó su registro como candidato a la gubernatura del Estado de Baja California, posterior a ello, el treinta de ese mismo mes, se otorgó el registro como candidato a la Gubernatura de dicho Estado, en el cual la duración del mandato constitucional de la gubernatura sería de dos años.

Inconforme ante ello interpuso recurso de inconformidad para controvertir el plazo de dos años que duraría la Gubernatura a la que se postuló.

5. Sentencia del Tribunal local. El siete de mayo, el tribunal dictó sentencia en el que entre otras cosas inaplicó el artículo Octavo Transitorio del Decreto 112, modificó el acuerdo del Consejo General local, y ordenó una adenda a la convocatoria de la gubernatura en la

que se estableciera que su periodo de gestión se incrementaría a seis años.

6. Juicios de Revisión Constitucional Electoral. Ante la determinación anterior, los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y local de Baja California presentaron escritos de demanda ante esta Sala Superior, mediante el cual se dictó sentencia en el sentido de revocar la sentencia del Tribunal local y determinó que subsistía el transitorio octavo del decreto 112 de la Legislatura de Baja California, es decir que el periodo de mandato constitucional para la gubernatura de dicho estado sería de dos años.

7. Jornada electoral. El dos de junio, se llevó a cabo la elección para la Gubernatura.

El once siguiente, el Consejo local expidió el dictamen de validez de la elección y la constancia de mayoría a favor de Jaime Bonilla Valdez, que lo acredita como gobernador electo.

8. Reforma Constitucional Local. El ocho de julio, el Congreso local aprobó el Decreto por el cual se reforma el artículo octavo transitorio de la Constitución local de ese Estado, 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.

9. Consulta ciudadana. El veintidós de agosto, el Congreso local determinó realizar una consulta, con la finalidad de conocer el sentir de la ciudadanía de Baja California, respecto de la ampliación del mandato del gobernador electo de 2 a 5 años.

El treinta de septiembre, el Tribunal local emitió acuerdo plenario mediante el cual determinó su incompetencia para conocer y resolver la controversia relacionada con dicha consulta, esto por tratarse de naturaleza diversa a la electoral y ser una decisión legislativa. Posterior a ello el nueve de octubre, se presentaron sendos escritos de demanda ante esta Sala Superior, a fin de controvertir dicha consulta, mismos que fueron resueltos en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado, debido a que la consulta no correspondía al ámbito electoral, ni a las previstas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

10. Decreto número 351. El diecisiete de septiembre se publicó en el periódico oficial del Estado de Baja California, la reforma del artículo octavo transitorio de la Constitución Política del estado.

11. Presentación de la acción declarativa. El veintitrés de octubre del presente año, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior la demanda por la cual pretende que esta Sala Superior emita una sentencia declarativa en virtud de la publicación del decreto antes referido.

12. Turno. Mediante acuerdo de esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el juicio electoral citado al rubro y turnar el expediente en que se actúa a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho proveído fue debidamente cumplimentado por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior, mediante oficio número TEPJF-SGA-4498/2019, de esa misma fecha.

13. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor tuvo por recibido y radicado el expediente citado al rubro en la Ponencia a su cargo.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS:

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado¹.

2. Improcedencia.

La demanda del juicio electoral es improcedente porque 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.

De conformidad con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso c), ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los medios de impugnación, como el que se analiza, son improcedentes cuando el promovente

¹ Lo anterior con fundamento en los artículos 1º; 17, párrafo segundo; 41, párrafo segundo, Base VI, 94, párrafos primero y quinto; y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo primero, fracción II; 184, 185, 186, fracción III, incisos a) y g); 189, fracción I, incisos c), y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 1º; 3º, párrafo segundo, inciso b); 4; 6, 40, párrafo 1, inciso b) y, 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, de conformidad con el Acuerdo de Sala dictado el dos de mayo de dos mil diecinueve.

carece tanto de legitimación activa en la causa como de la legitimación ad *processum*.

La primera se refiere a la relación que se pretende que exista entre las partes del proceso y la materia sustantiva del litigio.

La segunda, tiene que ver con la capacidad de las partes para comparecer a un proceso.

Es decir, estar legitimado es ser la persona que de conformidad con la Ley puede formular o contradecir las pretensiones hechas valer en el proceso, las cuales deben ser objeto de la decisión del órgano jurisdiccional.

En el caso, es evidente que el Instituto Nacional Electoral 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, no está legitimado para promover la consulta planteada pues no forma parte 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 solicitando una acción declarativa.

De manera que, si 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 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 Instituto Nacional Electoral 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.

En este sentido, es evidente que el instituto actor carece de legitimación dado que el mismo no demuestra una afectación a su esfera de derechos e inclusive de dilucidar dicha cuestión tampoco se advierte que en modo alguno se le beneficie en el ejercicio de sus atribuciones.

Por lo que, 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. En este sentido, no se actualizan los elementos para estimar procedente la acción declarativa de certeza como lo pretende el instituto actor como se demuestra en seguida.

En la doctrina existe cierta conformidad acerca de lo que debe entenderse por acción declarativa o pretensión de declaración, así como respecto de los elementos que la definen. Autores como Wach (La pretensión de declaración, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1962), Liebman (Derecho Procesal Civil, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1980, páginas 132 a 135) o Hugo Alsina (Derecho Procesal, tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1953, páginas 352 a 358), coinciden en señalar que esta acción procede cuando por una situación de hecho o conducta de algún sujeto, se haya generado incertidumbre sobre un derecho o relación jurídica, que en sí misma, pueda causar un daño o perjuicio a su titular, y cuyo objeto es obtener una declaración judicial que le dé certeza.

Por otra parte, esta Sala Superior ha considerado admisible el ejercicio de acciones declarativas de certeza a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo cual originó el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto es el siguiente:

“ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.—*La interpretación del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que pueden deducirse acciones declarativas por parte de los ciudadanos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando: a) una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y b) que exista la posibilidad seria de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que la acción declarativa o pretensión de declaración, se encuentra reconocida en el derecho positivo mexicano, en el artículo 1o., tanto del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, como del Federal, pues de dichos preceptos se desprende que no sólo es admisible una acción que tenga por objeto la obtención de una condena, que se traduzca en un acto material del reconocimiento del derecho alegado, sino también la que únicamente persigue una declaración judicial encaminada a eliminar la incertidumbre sobre una determinada situación jurídica para conseguir la plena certeza con fuerza vinculante, y si el artículo 79 que se interpreta establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio jurisdiccional previsto por la ley para la protección de los derechos citados, que establece como supuesto de procedencia su presunta violación, la que se puede generar, además de los casos típicos en los que un acto de autoridad administrativa electoral afecta directamente algún derecho del ciudadano, cuando por alguna situación o conducta de ésta, se origina un estado de incertidumbre que da lugar a la seria posibilidad de que el mencionado derecho resulte violado, caso en el cual se requiere de una declaración judicial que disipe esa incertidumbre, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama; como sería el caso de que la autoridad electoral trate determinado asunto en alguna de sus sesiones sin que se pronuncie formalmente de manera colegiada, pero entre sus miembros se asuma una actitud de aceptación o tolerancia con el mismo que revele una posición favorable que ponga en seria posibilidad la afectación a un derecho subjetivo del interesado.”*

Del texto anterior se desprende que los elementos necesarios para la procedencia de la acción declarativa, mutatis mutandis, son los siguientes:

- a) Una situación de hecho que produzca incertidumbre o falta de seguridad en un posible derecho, y
- b) La posibilidad de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho.

Sin embargo, en el caso no se actualizan los elementos de procedencia precisados en la tesis, para la procedencia de este tipo de acciones declarativas de certeza, ya que debe existir una situación productora de incertidumbre o de falta de seguridad **en el posible derecho del actor y que es defendido por éste**, la cual debe provenir de actos, omisiones o actitudes de alguna autoridad electoral o de otras entidades admisibles como sujetos pasivos en dicho juicio, que sean susceptibles de provocar, por su carácter vinculante, la asunción de posiciones o decisiones, por parte del mismo agente o de terceros, con los cuales se pueda producir algún obstáculo o perturbación en la esfera jurídica del pasivo, suficiente para impedir el ejercicio del derecho que se trate, con apoyo en la idea, creencia o convicción de que no se tiene la titularidad o goce actual de tal prerrogativa.

Es decir, si la acción declarativa de certeza es aquella que tiene por finalidad eliminar un estado real de falta de certeza o de inseguridad que amenace la condición jurídica del actor y justifique la necesidad de una inmediata declaración, ya que ese estado de incertidumbre con relación a la existencia o no del derecho del actor le provoca un perjuicio o lesión que justifica el pronunciamiento del órgano judicial sobre la cuestión por el planteada. La falta de una amenaza a la condición jurídica del actor hace inviable la procedencia de este tipo de acción.

Además, es necesario señalar que la falta de legitimación del INE deriva, especialmente, porque solicita una acción declarativa, respecto de la cual no se cumplen otros requisitos.

En efecto, 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 tutelar intereses tuitivos, sino sólo intereses que puedan ser constitutivos de algún derecho para un sujeto en particular.

En este sentido, es evidente 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.

En el caso, 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 Instituto Nacional Electoral.

De ahí 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 Instituto Nacional Electoral para apoyar su solicitud de declaración de certeza.

Además, si bien el instituto actor aduce que la emisión del decreto impugnado implica una violación o alteración al derecho de votar y ser votado de los ciudadanos del Estado de Baja California, lo cierto es que, el instituto actor tampoco cuenta con un derecho para ejercer acciones tuitivas en beneficio de intereses difusos de la colectividad, como es el caso de los partidos políticos.

Esto porque, esta Sala Superior ha considerado reiteradamente que, por regla general los partidos políticos son los que están legitimados

para la presentación de los juicios o interposición de los recursos que forman el sistema de medios de impugnación en la materia y a los que se reconoce el interés para hacerlo, en defensa de las situaciones que afectan intereses difusos de la ciudadanía o de su acervo individual, cuando controvierten actos relativos a los procesos electorales, en los que acuden en su calidad de entidades de interés público y en beneficio del interés general, o en el caso de grupos de ciudadanos que se consideren que históricamente se han encontrado en desventaja.²

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Es **improcedente** el Juicio Electoral.

NOTIFÍQUESE conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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 los **votos en contra** de la

² Criterio sostenido en la jurisprudencia 15/2000, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES

Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien **autoriza** y **da fe**.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

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-103/2019.³

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

³ 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.

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 **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.

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 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 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**⁴ en el que se cuestionó la competencia de la Sala Superior, para

⁴ 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

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.

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.

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 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 inconstitucionalidad⁵.

- 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 ciudadanía ⁶.
- Para determinar si se actualiza un acto de aplicación, debe atenderse al contexto jurídico y fáctico que permita determinar razonablemente si la ciudadana o el ciudadano está colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos⁷.

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,

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Ídem.

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 General⁸”.

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

⁸ 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 periodo constitucional del primero de noviembre de 2019 al treinta y uno de octubre de 2021**”. Énfasis añadido.

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.

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.

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"⁹.

⁹ 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.

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 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.”¹⁰.

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.

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

¹⁰ Bobbio, N., *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2006, p. 405.

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”¹¹.

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

¹¹ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J., *The Federalist*, Indianapolis, Hackett Publishing Company Inc., 2005, p. 10, apartado 3

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 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”¹². 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

¹² 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>

de dicho decreto se estableció que, por única ocasión, la gubernatura electa en dos mil diecinueve duraría solamente dos años (2019-2021) ¹³.

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

¹³ **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 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.”

112, ordenando que se ampliara el periodo de la gubernatura. Sin embargo, ambas determinaciones fueron revocadas, en su momento, por la Sala Superior¹⁴, **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 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,

¹⁴ SUP-JRC-5/2019 y SUP-JRC-22/2019.

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 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 decisión¹⁵, 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.

¹⁵ 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.

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:

- 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.**

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 electoral¹⁶ 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

¹⁶ 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.

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, 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/99¹⁷, en la cual ha considerado que

¹⁷ 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>

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

Al respecto, cabe indicar que¹⁸, 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.

¹⁸ 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>

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.¹⁹

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.

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.

¹⁹ Dicha cuestión también se consideró en el voto emitido en conjunto con en la resolución del SUP-JRC-40/2019.

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.

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 pasivo²⁰.

²⁰ 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**

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.

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.

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