

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-112/2019

PROMOVENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO¹

RESPONSABLE: XXII LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA
CALIFORNIA²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: ALFONSO GONZÁLEZ
GODOY

Ciudad de México, noviembre cinco de dos mil diecinueve.

SENTENCIA de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **que desecha de plano** el juicio indicado al rubro, porque el promovente, desde una perspectiva general y abstracta, sin vincularlo con un acto concreto de aplicación, cuestiona 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 de octubre pasado.

ANTECEDENTES³

1. Reformas constitucionales en materia electoral. El diez de

¹ En lo sucesivo *el actor o el promovente*.

² En adelante podrá denominarse *la responsable*.

³ 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, SUP-JE-102/2019 y acumulado, 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*—.

SUP-JE-112/2019

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 Mexicanos⁴ 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 diecinueve⁵ 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

⁴ En adelante *la Ley Suprema, la CPEUM o la Constitución Federal*.

⁵ En adelante, todas las fechas se entenderán del año dos mil diecinueve, salvo mención específica.

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 California⁶ 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 Electoral del Estado de Baja California⁷ 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

⁶ En adelante *el IEEBC* u *OPLE*.

⁷ En lo sucesivo *el Tribunal Local* o *el Tribunal Estatal*.

SUP-JE-112/2019

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, 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 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

SUP-JE-112/2019

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 Partido de la Revolución Democrática⁸ 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.

⁸ En lo sucesivo *el PRD*.

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 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

SUP-JE-112/2019

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 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

⁹ El recurso local derivó del acuerdo de reencauzamiento dictado el dieciocho 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 MC 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.

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.

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 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-

SUP-JE-112/2019

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 y acumulado SUP-JE-110/2019. El PRD y el Partido de Baja California —*local*— interpusieron, respectivamente, el juicio electoral SUP-JE-102/2019 y el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-43/2019 —*rencauzado a SUP-JE-110/2019*—, en contra del aludido Decreto 351 que aquí se controvierte.

Ambos asuntos se acumularon y fueron desechados por sentencia dictada el treinta de octubre, dado que los actores pretendían que esta Sala Superior ejerciera control abstracto de constitucionalidad.

26. Juicio electoral SUP-JE-103/2019. Por su parte, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral solicitó el dictado de una acción declarativa en relación con el mismo decreto aquí controvertido. El medio impugnativo en comento también fue desechado por sentencia dictada el mismo treinta de octubre, dado que dicha autoridad carecía de legitimación para solicitar ese tipo de medidas.

27. Juicio electoral SUP-JE-112/2019. Por demanda presentada

ante la responsable el pasado veintitrés de octubre, y recibido en esta Sala Superior el primero de noviembre, MC promovió el juicio indicado al rubro, el cual fue turnado a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos conducentes.

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 el juicio electoral, 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 del actor, tiene una vinculación con la materia electoral¹¹.

SEGUNDA. Improcedencia. Con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, el asunto debe desecharse de plano, porque el demandante pretende 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)¹², en relación con el diverso 9, párrafo 3¹³,

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 controvertan actos o resoluciones que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la referida Ley de Medios.

¹² **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; [...]

¹³ **Artículo 9.**

[...]

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

SUP-JE-112/2019

ambos de la Ley de Medios.

Lo anterior es así, pues del análisis integral y coherente de la demanda, se advierte que el actor hace valer la inconstitucionalidad del Decreto 351 emitido por la 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 no deriva ni está vinculada con un acto concreto de aplicación, emitido por una autoridad electoral, a partir del cual solicite la inaplicación de un precepto que considere contrario a la CPEUM, único supuesto que actualizaría la procedencia de los medios de impugnación cuyo conocimiento y resolución corresponde a 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 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 México¹⁴.

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 electoral¹⁵.

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 concrete 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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/>

de la colectividad¹⁶.

En este último caso, y asumiendo que asiste razón al impugnante, 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.

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 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 ante lo fundado de la pretensión, se siga como consecuencia el dictado de una medida con efectos generales, equivalentes a los derogatorios, pues la porción legal sólo se puede inaplicar para ese caso en particular, y proteger sólo a quien cuestionó su constitucionalidad.

Es por ello por lo que resultan improcedentes las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas en contra de actos concretos

¹⁶ Razonamientos similares se expresaron al resolver el SUP-JDC-96/2019, SUP-JE-7/2018 y SUP-JDC-1060/2017.

SUP-JE-112/2019

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 normativa¹⁷.

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 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 sostenido¹⁸ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Ver las sentencias SUP-JDC-427/2018, SUP-JDC-437/2014, SUP-JDC-440/2014 y SUP-JDC-456/2014.

violaciones de los derechos político-electorales dentro de los procesos electorales.

En el caso, el actor promovió el juicio de electoral 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 2018-2019.

Para alcanzar su pretensión, plantea diversos argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad del decreto de reforma, por violación a los principios de supremacía constitucional, de elecciones auténticas, de seguridad jurídica, de legalidad, democrático, así como al derecho de votar de la ciudadanía, sin que de alguno de sus señalamientos se advierta, explícita o implícitamente, la vinculación entre la pretendida inconstitucionalidad de la reforma cuestionada, con un acto concreto de aplicación que pueda ser susceptible de cuestionarse a través de los medios de impugnación cuya resolución compete a este Tribunal Electoral.

Desde esa perspectiva, es claro que 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

SUP-JE-112/2019

cuestionar la constitucionalidad o legalidad de un acto de aplicación que derive o se sustente en el precepto transitorio de mérito.

Por lo anterior, esta Sala Superior está impedida para resolver 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 el medio de impugnación que ahora se resuelve.

De ahí que, como se anticipó, al haberse impugnado el Decreto 351 de manera general y abstracta, el juicio debe **desecharse de plano**¹⁹.

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

RESUELVE:

ÚNICO. Se desecha de plano el medio de impugnación.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron la Magistrada y los

¹⁹ En sentido similar se pronunció esta Sala Superior al resolver los juicios de claves SUP-JE-102/2019 y acumulado, SUP-JE-4/2019 y SUP-JDC-427/2018.

Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite un 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**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SUP-JE-112/2019

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-112/2019²⁰

Respetuosamente, formulo el presente voto disidente²¹, ya que, contrario a lo que sostiene la mayoría, considero que debe entrarse al fondo del asunto y declarar la invalidez de la norma cuestionada.

Al haber una modificación implícita a la constancia de mayoría, se puede advertir que sí hubo un acto de aplicación del artículo **octavo transitorio**, reformado 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. Además, el gobernador electo tomó protesta y recibió el bando solemne por un periodo de cinco años, lo cual también implica un acto de aplicación del decreto.

Respecto al fondo, considero que la ampliación del mandato 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, por lo que debe declararse inconstitucional.

Postura mayoritaria

La mayoría considera que el juicio debe desecharse de plano porque Movimiento Ciudadano pretende que la Sala Superior ejerza un control abstracto de constitucionalidad respecto a una norma legislativa que no ha sido aplicada de forma concreta.

Argumentan que el partido hace valer la inconstitucionalidad del Decreto 351, emitido por el Congreso de Baja California, por su sola publicación, sin cuestionar algún acto de autoridad que se haya

²⁰ Participaron en la elaboración de este voto particular Christopher Augusto Marroquín Mitre y Regina Santinelli Villalobos.

²¹ 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.

sustentado en dicha norma. Lo cual, conforme a los artículos 99, párrafos primero y sexto, y 105, fracción II, de la Constitución general, debe conocerse de forma exclusiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía acción de inconstitucionalidad.

Razones del Disenso

Difiero de la postura mayoritaria por dos razones: **1)** el medio de impugnación es procedente porque el decreto sí fue aplicado, y **2)** 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 no es la primera vez que esta Sala Superior 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**²² se cuestionó la competencia de la Sala Superior para conocer como acto reclamado un decreto que contenía la designación de la sustitución de la actora Rosa Pérez como presidenta municipal de San Pedro, Chenalhó, Chiapas.

En ese caso se mencionó que la controversia que 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 el instrumento judicial de control del

²² 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.

decreto que se combatía 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.

En los siguientes apartados explicaré, primero, por qué estimo que el medio de impugnación sí es procedente y, después, las razones por las que reafirmo 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.

Como sostuve en el voto particular que formulé de forma conjunta con la magistrada Janine Otálora en el diverso juicio electoral SUP-JE-102/2019, la sola emisión del decreto modificó el plazo para la gubernatura electa establecido en la constancia expedida para tal efecto, es decir, modificó un acto administrativo concreto y tuvo una incidencia en la esfera jurídica de su destinatario y, en general, en el sistema electoral en la entidad.

En el caso que ahora se resuelve el acto de aplicación es más nítido, ya que el primero de noviembre tomó protesta el gobernador electo

por un periodo de cinco años, incluso el bando solemne que le entregó el Congreso señala que el mandato será hasta el 2024.

En mi concepto, este es otro acto concreto de aplicación que justifica que esta Sala Superior se pronuncie sobre la validez del decreto impugnado²³.

B. 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 dos a cinco años es constitucional.

Considero 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, al 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.

1. 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”²⁴.

Conforme al texto de la Constitución federal, el pueblo mexicano se

²³ Esta Sala Superior ha reconocido que la inconstitucionalidad de una disposición puede reclamarse en cualquier acto de aplicación. Véase Jurisprudencia 35/2013 **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, págs. 46 y 47.

²⁴ Bobbio, N. (2006): *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, pág. 405.

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 que ciudadanas y ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes.

El artículo 3.º 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, de esa misma soberanía emana el derecho del pueblo a elegir los órganos por medio de los cuales 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 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, 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”²⁵.

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 las 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 autoridades legislativas respetan las garantías de seguridad y certeza jurídica cuando sus leyes generan certidumbre en sus

²⁵ Hamilton, A., Madison J. y Jay, J. (2005): *The Federalist*, Indianapolis, Hackett Publishing Company Inc., pág. 10, apartado 3.

destinatarios, en particular, sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando así que las autoridades actúen de manera arbitraria.

En este sentido, es deber de los representantes garantizar que sus actuaciones les 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 electa.

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, 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 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 y lo estatal, para volverse un asunto de interés público. La democracia es un asunto que afecta a la nación y no solo 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 cederle poder a 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 es un 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 solo 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 a 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 que 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, es decir, 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 solo en el ámbito electoral, sino incluso en todos los órganos y poderes del Estado.

2. 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)²⁶.

Se estableció este periodo con la finalidad de homologar el proceso

²⁶ **"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."

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 le 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 Superior²⁷, **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”***.

²⁷ SUP-JRC-5/2019 y SUP-JRC-22/2019.

Esto es, durante la contienda electoral la duración del cargo a la gubernatura estaba determinada, por lo que no existió incertidumbre cuando el dos de junio se llevó a cabo la elección, 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 la norma transitoria cuestionada; esa reforma constitucional no se había publicado.

El Tribunal local resolvió que no podía atender el cambio de situación jurídica, sin embargo, consideró que sí operaba el desistimiento por ser la voluntad del promovente de no continuar con el juicio. La mayoría de la Sala Superior confirmó dicha decisión²⁸, considerando que no existía incertidumbre sobre el periodo durante el cual el gobernador electo ejercería el cargo, ya que se encontraba señalado en la normativa local estatal. A pesar de que en la

²⁸ SUP-JRC-40/2019, con el apoyo de los mismos magistrados que suscribimos el presente voto. En ese 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.

instancia local se cuestionó su regularidad constitucional, lo cierto 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.

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 tanto por la Constitución local como por la Ley Electoral de ese estado, que son realizados por los órganos y las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, y tienen por objetivo 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 celebra 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 material electorales por los consejos distritales y **concluye con la declaración de gobernador electo que emite 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 cualquier etapa, 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 de 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 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 electoral²⁹ 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.

²⁹ Sustentado 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.

A su vez, la seguridad jurídica consiste en la posibilidad de que las personas conozcan sobre su situación ante las leyes o la de sus derechos, ya que 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 la decisión de la autoridad jurisdiccional ha quedado firme.**

Se indicó que esta Sala Superior se ha pronunciado en términos similares en la tesis XL/99³⁰, en la cual se 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 elección de gobernador del proceso electoral de dicha entidad y otorgó definitividad y firmeza a todos los actos y resoluciones emitidos dentro de éste.

³⁰ 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=definitivida>

En esa misma línea, el siete de octubre, el OPLE celebró una 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 hubo certeza y seguridad jurídica respecto a que el mandato del gobernador que se eligió sería por **dos años**.

3. Invalidez de la ampliación del periodo de la gubernatura electa

Ahora bien, con la publicación del Decreto 351 el diecisiete de octubre de 2019 se 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 mi 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 la duración del cargo por esa temporalidad.

Al respecto, cabe indicar que³¹ 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 estas razones es dar contenido al derecho de participación política ciudadana en los sistemas democráticos, depositando el poder en los mandatarios; poder encuentra sus límites o mecanismos de control en la propia

³¹ Gil García, Olga (2012): *La temporalidad de los cargos públicos en la Roma republicana: motivo de reflexión*, Revista Internacional de Derecho romano. Número 9. Consultable en <https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/2854>

temporalidad³².

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 que 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 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

³² Dicha cuestión también se consideró en el voto emitido en conjunto con en la resolución del SUP-JRC-40/2019.

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 el periodo por el que se eligió el cargo, una vez que ya concluyó el proceso, implicaría que los electores y los participantes de dicho proceso no tengan certeza ni conocimiento pleno sobre cómo se va a llevar a cabo, así como tampoco el tiempo por el cual 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 existe una declaración de validez respecto de la elección de la gubernatura del estado de Baja California, así como un acto de conclusión formal de dicho proceso, por lo que es imprescindible garantizar que dichas circunstancias se respeten y mantengan.

En ese sentido, cualquier reforma que se haga en formato 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 cuando los órganos representativos llevan a cabo la prórroga de mandato de los representantes electos –más allá del periodo para el que fueron elegidos– 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 pasivo³³, por lo que se considera inconstitucional.

Este criterio sustenta la tesis de mi 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 presupuesto básico de todo gobierno democrático es que los métodos a través de los cuales se crean y se reforman las instituciones básicas del Estado, empleen métodos epistémicamente igual de valiosos como lo es 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 periódicas, en las que el voto de cada ciudadano y ciudadana valga lo mismo que el del otro. En esta ecuación, los principios de igualdad y libertad política 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 en un país que abraza los

³³ 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.

SUP-JE-112/2019

valores democráticos como fines en sí mismos. Esto es, un país en el que el principio de legalidad y la no retroactividad de las leyes en perjuicio de las personas y del principio de no reelección, así como el de definitividad sean valores que irradian en nuestro sistema jurídico.

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

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN